



ПОДКРЕПА НА УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ ПРЕД ДЪРЖАВАТА

**РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ**

ПОДКРЕПА НА УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ ПРЕД ДЪРЖАВАТА

РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Изследването „Подкрепа на уязвимите групи пред държавата: ролята на гражданските организации“ е основният изследователски продукт на инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата“, финансирана в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. То има за цел да очертае цялостната картина на ролята на неправителствените организации в подпомагането на взаимоотношенията на четири уязвими групи – лишени от свобода, жертви на трафик, пострадали от домашно насилие, търсещи закрила и други уязвими групи чужденци – с институции. Докладът има за задача да бъде аналитична база, въз основа на която да се набележат практически стъпки за повишаване на информираността и институционалния капацитет на компетентните власти и ангажираните граждански организации, както и отправна точка за разработване на конкретни възможности и модели за сътрудничество между тях.

Автори:

Мария Дойчинова, Анализатор, Център за изследване на демокрацията (Глава 1)

Ива Александрова, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията (Глава 2 и 4)

Миряна Илчева, Научен сътрудник, Център за изследване на демокрацията (Глава 3)

Светла Енчева, Анализатор, Център за изследване на демокрацията (Глава 4)

Настоящото изследване не би било възможно без приноса на:

Димитър Марков, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

Лилия Драгоева, Сътрудник на програма, Център за изследване на демокрацията

Тази публикация е създадена с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на публикацията се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

www.eeagrants.org

www.ngogrants.bg

ISBN: 978-954-477-247-5

© 2015, Център за изследване на демокрацията

Всички права запазени.

София 1113, ул. „Александър Жендов“ № 5

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
1. ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА	7
1.1. Въведение	7
1.2. Институции и организации, ангажирани в работата с лишените от свобода	8
1.3. Проблеми на лишените от свобода в отношенията им с институциите	12
1.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на лишените от свобода	13
2. ЖЕРТВИ НА ТРАФИК НА ХОРА	17
2.1. Въведение	17
2.2. Институции и организации, ангажирани в работата с жертви на трафик	20
2.3. Проблеми, срещани от жертвите на трафик в отношенията с институциите	24
2.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на жертвите на трафик.....	27
3. ПОСТРАДАЛИ ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ	31
3.1. Въведение	31
3.2. Институции и организации, ангажирани в работата с жертвите на домашно насилие.....	33
3.3. Проблеми, срещани от жертвите на домашно насилие в отношенията с институциите	35
3.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на жертвите на домашно насилие	38
4. ТЪРСЕЩИ МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА И ДРУГИ УЯЗВИМИ ГРУПИ ЧУЖДЕНЦИ	43
4.1. Въведение	43
4.2. Институции и организации, ангажирани в работата с търсещи международна закрила и други уязвими групи чужденци.....	46
4.3. Проблеми, срещани от търсещите закрила и други уязвими групи чужденци.....	49

4.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на търсещите международна закрила и други уязвими групи чужденци.....	55
5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ.....	57

УВОД

Изследването „Подкрепа на уязвимите групи пред държавата: ролята на гражданските организации“ е основният изследователски продукт на инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата“. То има за цел да очертае цялостната картина на ролята на неправителствените организации (НПО) в подпомагането на взаимоотношенията на четири уязвими групи – лишени от свобода, жертви на трафик, пострадали от домашно насилие, търсещи закрила и други уязвими групи чужденци – с институции.

Докладът се опира на социо-демографски анализ на избраните уязвими групи и правен анализ на взаимоотношенията им с институциите. На тази основа той обобщава профила на органите и организациите, ангажирани със съответната уязвима група, както и проблемите в отношенията между тях. Подробно са разгледани механизмите за взаимодействие между институциите и НПО по отношение на конкретната уязвима общност. В заключение се предоставят препоръки за участието на гражданското общество в цялостната подкрепа, и по-специално в предоставянето на юридическо, социално и административно подпомагане, на избраните общности. Тези препоръки са основани на споделения опит и становища от страна на властите и гражданското общество, както и на приложимите чуждестранни модели и добри практики.

Изследването „Подкрепа на уязвимите групи пред държавата: ролята на гражданските организации“ има задачата да бъде аналитичната база, въз основа на която да се набележат практически стъпки за повишаване на информираността и институционалния капацитет на компетентните власти и ангажираните НПО. Изследването дава и отправна точка за разработване на конкретни възможности и модели за сътрудничество между тях. Особено ценни в това отношение са оценката на ситуацията и препоръчаните пътища за преодоляване на трудностите от нормативен и практически характер.

Публикацията цели да достигне до максимално широк кръг от представители на институции и на гражданското общество, ангажирани с избраните уязвими групи, както и до членовете на самите общности. Тя е предназначена и за чуждестранни институции и организации, работещи в тази сфера, с цел насърчаване на специализираната дискусия и обмена на добри практики в рамките на инициативи за подкрепа на НПО в работата с уязвими групи.

1. ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА

1.1. Въведение

Лишените от свобода са особено уязвима група по отношение на взаимоотношенията си с институциите. Тяхната изолираност и останалите фактори, произхождащи от наказанието им, затрудняват взаимодействието им с държавните и общински органи. В същото време това взаимодействие може да бъде провокирано както от причини, свързани с наказанието, така и от проблеми, свързани с живота им на свобода. В допълнение редица демографски специфики задълбочават тази уязвимост.

Значителен брой лишени от свобода са попаднали в затвора за първи път – около 65 % от затворната популация всяка година¹. Голяма част от тях са там за периоди, по-кратки от една година. Те най-често нямат задълбочени познания за правилата и правата, които те им предоставят, и затова възможността да се възползват от тях е по-ограничена в сравнение с онези лишени от свобода, които са прекарвали по-продължително време в затвора или попадат там за пореден път. Често срещана е практиката по-опитните да помагат новодошлите да се ориентират във вътрешните процедури и правила.

Образованието е фактор, който има отношение към това колко способен е човек да комуникира ефективно с институциите. В този аспект лишените от свобода са особено уязвими, защото поради изолацията им контактът с външни на затвора институции, а и в много случаи контактът в рамките на затвора е възможен основно чрез писма. По данни на социо-демографския анализ², предшестваш настоящия доклад, за 16 % от лишените от свобода този контакт е практически невъзможен, защото това е средно делът на неграмотните всяка година. Така те стават зависими от помощта на представител, роднина, друг лишен от свобода или служител на затвора. Положението на лишените от свобода с начално (19 %) и основно (38 %) образование, въпреки че не е изследвано, вероятно е сходно.

¹ Манчева, М., М. Илчева и М. Дойчинова. Социологически и демографски анализ на избрани уязвими групи. С., Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17129>>

² Манчева, М., М. Илчева и М. Дойчинова. Социологически и демографски анализ на избрани уязвими групи. С., Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17129>>

Етническата и национална принадлежност допълнително затрудняват общуването на лишените от свобода с институциите. Ако при необразованите и нискообразованите проблем има основно с писмената комуникация, при лишените от свобода чужди граждани, а често и при представителите на малцинствата затруднения има и във вербалната поради слабите или липсващи познания по български език. Това ги принуждава да използват помощ със съмнително качество от свои съкилийници или да се обръщат към персонала на затвора, до който имат достъп.

1.2. Институции и организации, ангажирани в работата с лишените от свобода

Част от случаите, при които на лишените от свобода се налага да общуват с държавни институции, са свързани с наказанието им. Законът предвижда различни процедури – за смяна на режим, за преместване от едно място за лишаване от свобода в друго, за подаване на жалби и обжалване на дисциплинарни наказания и т.н.³ Малко от тези процедури обаче се задействат от самия лишен от свобода, тоест при малка част от тях той трябва да се обърне към институция по своя инициатива. Обикновено процедурите, свързани с наказанието, се задействат при изпълнението на определени условия. Например, ако конкретен осъден е изтърпял определена част от наложеното наказание, има добро поведение или друго, то той бива предложен⁴ за преместване на по-лек режим. В такива случаи от инициативата на лишения от свобода зависят основно обжалвания на решения за преместване, за наказания, за смяна на режим и др., както и подаване на жалби.

В останалата част от случаите на взаимодействие с институциите то е провокирано от лични житейски ситуации, свързани с живота и близките на лишените от свобода извън затвора. Това биха били проблеми от семеен тип, свързани с имущество, семейно положение и много други. Поради широкия спектър от ситуации, съизмерими с тези на хората на свобода, те трудно могат да бъдат изброени изчерпателно.

³ Повече за процедурите, свързани с лишаването от свобода, може да бъде намерено в: Илчева, М. и Д. Марков. Анализ на правната рамка на подпомагането на избрани уязвими групи при взаимоотношенията им с институциите. С., Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17131>>

⁴ Министерство на правосъдието, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“. Правила за работата на комисията по чл. 73 ЗИНЗС. С., 2011, <<http://www.arspbg.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0028&n=000026&g=>>

Адвокати и неправителствени организации могат да подават молби и жалби до затворните власти от името на лишените от свобода само при наличието на изрично писмено пълномощно⁵.

Поради спецификата на наказанието им лишените от свобода общуват предимно със затворните институции в лицето на директора на затвора (затворническото общежитие или поправителния дом), комисията по изпълнение на наказанията към съответния затвор, директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) и подопечното ѝ Държавно предприятие „Фонд затворно дело“.

Лишените от свобода могат да подават жалби до Омбудсмана и до други органи, като например Комисията за защита от дискриминация. За обжалване на решенията на някои затворни институции те могат да се обръщат към министъра на правосъдието или към районните и окръжните съдилища по местоизпълнение на наказанието.

- **Директорът на затвора** е основният адресат на молбите на лишените от свобода по въпросите, свързани с живота им в заведението. Той налага дисциплинарни наказания, издава заповеди за преместване от затвора в общежитие от закрит тип към същия затвор, определя награди, като неговите решения могат да се обжалват пред директора на ГДИН. Неговите решения, от своя страна, могат да се обжалват пред министъра на правосъдието. Ако лишеният от свобода иска да оспори наложено му от директора на затвора наказание, той го прави с жалба до директора на ГДИН, но не я предава директно, а посредством наложилите наказанията.
- На ниво система от затвори **директорът на ГДИН** взима решенията за преместване от едно затворно заведение в друго – при настаняване за лечение, при включване в обучение, при промяна в адреса на семейството на осъдения. Той разрешава и при определени обстоятелства лишени от свобода да могат да нощуват извън затвора на работното си място, и да полагат допълнителен труд.
- **Комисията по изпълнение на наказанията** към всеки затвор включва председател – началникът на затвора/поправителния дом и членове – представител на наблюдателната комисия, заместник-началникът на затвора по режимно-охранителната дейност, ръководителят на направлението за социална дейност и възпитателна работа и психологът

⁵ 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, чл. 90 (2).

на затвора или на поправителния дом. **В заседанията на комисията могат да участват и други служители без право на глас, определени от началника на затвора или на поправителния дом.** Комисията взема решения за преместване от затвор или затворническо общежитие от закрит тип в затворническо общежитие от открит тип по предложение на инспектора по социална дейност и възпитателна работа, за промяна на режима на изтърпяване на наказанието с по-лек поради добро поведение и с по-тежък в рамките на наложения от съда режим и прави предложение пред окръжния съд по местоизпълнение на наказанието за предсрочно условно освобождаване.

- **Наблюдателните комисии към общините**, на териториите на които има места за лишаване от свобода, функционират към общинските съвети, а съставът им се утвърждава от председателя на съответния общински съвет, който ръководи непосредствено или чрез свой представител дейността им. Те имат роля по отношение на ресоциализацията на лишените от свобода след освобождаването им и подпомагат семействата им през времетраенето на присъдите. По отношение на лишените от свобода, те контактуват с комисии в два случая – при посещения на членовете им в затвора и след освобождаването си, като цялата информация, необходима на комисията, се получава служебно от мястото за лишаване от свобода.
- **Прокуратурата** упражнява надзор за спазване на законността при изпълнение на наказанията⁶. Окръжен прокурор има непрекъснат достъп до местата за лишаване от свобода, включително и до контакт с осъдените. Те могат устно или в писмен вид да подават сигнали за нарушения и/или престъпления от всякакъв вид. Прокурорът присъства и на заседанията на комисията по изпълнение на наказанията. Той е уведомяван и при всеки случай на употреба на сила, помощни средства или оръжие⁷, както и при наказание с изолиране в единична килия, при отказ за приемане на храна, при наличие на следи от насилие.
- 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, *Закон за изпълнението на наказанията и задържането под стража* (ЗИНЗС)). Окръжният съд взема решение и за замяна на режима с по-тежък от първоначално определения. Процедурата е уредена в *Наказателно-процесуалния кодекс*.

⁶ 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, чл. 5.

⁷ 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, чл. 118 (2).

Окръжният съд постановява и акт за условно предсрочно освобождаване по предложение на Комисията по изпълнение на наказанията.

- **Омбудсманът** защитава правата на българските граждани от нарушения, извършени от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги⁸. В това си качество той покрива защитата и на лишените от свобода. Допълнителен механизъм, с който подпомага конкретно лишените от свобода, е Националният превантивен механизъм. Основният начин, по който гражданите общуват с омбудсмана, е чрез подаване на жалби и сигнали. В случая на осъдените това се случва лично при посещенията, които прави в рамките на функцията си като Национален превантивен механизъм, или по пощата. Няма пречка жалби и сигнали да бъдат подавани и чрез представител, което облекчава лишените от свобода и позволява правозащитните организации да предоставят квалифицирано посредничество. Няма данни за това, доколко осъдените се възползват от тази възможност. Въпреки, че *Законът за Омбудсмана* и правилникът за неговото прилагане⁹ поощряват сътрудничеството на институцията с неправителствени организации, на практика няма значими свидетелства за такова по отношение на лишените от свобода.
- **Президентът** упражнява право на помилване. Те може да са написани собственоръчно, от близък на лишения от свобода или от трето лице. Към Президентството функционира Комисия по помилването при Президента, но тя е съвещателен орган, който подпомага упражняването на правото на помилване.

Малък брой **неправителствени организации** работят с лишените от свобода. Това са най-често:

- организации със **социална насоченост**, предоставящи психологическа и религиозна подкрепа на лишените от свобода и на техните семейства. Дейностите им включват посещения и организиране на религиозни групи, развлекателни събития, организация на мероприятия в подкрепа на семействата на осъдени и др.,
- **правозащитни организации**, които следят за спазването на човешките права в местата за лишаване от свобода и предоставят правна помощ основно по тези въпроси и

⁸ 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, чл. 2.

⁹ 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, чл. 28д и 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, чл. 5, ал. 2.

- организации, работещи за **намаляване на вредите при венозна употреба на наркотици**.

Застъпническата дейност и рехабилитацията са много слабо представени. Инициативите по тях са спорадични и с локално въздействие. Като пример, през 2002 – 2003 г. Асоциацията за реинтеграция на осъдени лица реализира проект „Шанс за достоен живот на свобода“ в затвора в Бобов дол. В резултат за една година през специализиран модул за професионално ориентиране и квалификация преминават 132 лишени от свобода или над 25 % от общия брой осъдени в тази затворена институция¹⁰. Следващ подобен проект в затвора в Бобов дол се осъществява едва през 2009 г. от Министерство на труда и социалната политика¹¹.

1.3. Проблеми на лишените от свобода в отношенията им с институциите

Основните проблеми при отношенията на лишените от свобода с институциите са изолацията и зависимостта. Най-значителният проблем е свързан с **изолацията**, а като следствие от нея – ограничената комуникация. По отношение на властите, с които осъдените комуникират във връзка с наказанието си, тази комуникация обикновено се свежда до директора на затвора. Контактът с външни институции се осъществява в писмен вид и често молби и жалби до външни институции се подават до управата на затвора, която ги препраща. Друг проблем са ограниченията за пряк достъп до специалисти, които да консултират лишените от свобода както за проблеми, свързани с наказанието им, така и с общожитейски положения.

При проблеми, различни от наказанието им, лишените от свобода са в още по-неблагоприятна ситуация. Когато става въпрос за процедури в затвора, те са съобразени с изтърпяването на присъдата. При съдебни дела, където присъствието на лишения от свобода е наложително, се предвижда конвоиране. Конвоиране извършва охранителният състав на затвора по правила, описани в *Правилник за вътрешния ред в затворите и затворническите общежития от закрит тип* и в *Правилник за вътрешния ред*

¹⁰ Асоциация за реинтеграция на осъдени лица. Програмен отчет по проект „Шанс за достоен живот на свобода“. С.: Асоциация за реинтеграция на осъдени лица, 2003, <<http://www.arspbg.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0019&n=000008&g=>>

¹¹ Министерство на труда и социалната политика. Заповед № РД01/305 от 24.03.2009 г. за утвърждаване на проект „Ресоциализация на лишените от свобода чрез професионална квалификация и обучение“ и представяне на проекта. С.: Министерство на труда и социалната политика, 2009.

в затворническите общежития от открит тип¹², по заявка на искащата инстанция. Според разпоредба, съществуваща и в двата правилника, лишени от свобода, конституирани като ищци по граждански дела, се конвоират само ако са осигурили средства за транспортни разходи.

Процедурите, породени от проблеми извън затвора и наказанието им – например развод или имотен проблем, са разписани общо за всички граждани и не отразяват специалното положение на лишените от свобода. По такива въпроси те трябва да използват представител в лицето на роднина или адвокат или да зависят изцяло от волята на управата на затвора да им осигури конвоиране или отпущане. Изолираността от гледна точка на информационни и юридически ресурси (интернет, правна помощ от какъвто и да е тип извън въпросите на наказанието) принуждава лишените от свобода да зависят от техни близки и роднини или адвокати, ако изобщо могат да намерят или да си позволят такива.

Освен това лишените от свобода, с изключение на непълнолетните, които подлежат на защита съгласно *Закона за закрила на детето*, практически остават извън обхвата на първичната правна помощ по *Закона за правната помощ*.

1.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на лишените от свобода

Според правния анализ на взаимоотношенията на лишените от свобода с институциите¹³ правната уредба е оскъдна по отношение възможностите за участие на неправителствени организации в отношенията с институциите в местата за лишаване от свобода.

Законът не предвижда изрично възможност за участие на неправителствени организации в процедурите за преместване на лишените от свобода от едно затворническо заведение в друго или за смяна на режима. Такава възможност обаче съществува индиректно чрез наблюдателните комисии. Липсва изрична разпоредба в закона, която да урежда участие на непра-

¹² Министерство на правосъдието, ГДИН. Правилник за вътрешния ред в затворите и затворническите общежития от закрит тип, No. 2738 от 29.03.2006 г. и Министерство на правосъдието, ГДИН. Правилник за вътрешния ред в затворническите общежития от открит тип, No. 2740 от 29.03.2006 г.

¹³ Илчева, М. и Д. Марков. Анализ на правната рамка на подпомагането на избрани уязвими групи при взаимоотношенията им с институциите. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17131>>

вители организации в състава им (чл. 170, ал. 2 *ЗИНЗС*). 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 организации¹⁴.

Единствената възможност за участие на неправителствени организации в комисии по изпълнение на наказанията е те да бъдат представителите на наблюдателните комисии. В това си качество те имат достъп до лишените от свобода и до цялата документация, съхранявана в затвора.

Законът не предвижда и участие на неправителствени организации в процедурите за налагане на дисциплинарни наказания на лишените от свобода. Доколкото в тези процедури не участват нито комисии за изпълнение на наказанията, нито наблюдателните комисии, на практика неправителствените организации нямат никаква роля¹⁵.

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, *Правилник за приложение на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ППЗИНЗС)*).

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

¹⁴ Илчева, М. и Д. Марков. Анализ на правната рамка на подпомагането на избрани уязвими групи при взаимоотношенията им с институциите. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17131>>

¹⁵ Илчева, М. и Д. Марков. Анализ на правната рамка на подпомагането на избрани уязвими групи при взаимоотношенията им с институциите. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17131>>

молби и жалби от името на лишените от свобода както до затворната администрация и главния директор на ГДИН, така и до други държавни институции.

По отношение на достъпа на неправителствени организации в затвора, правната рамка не предвижда никакви механизми за това. Достъпът на НПО е споменат единствено по отношение на лишените от свобода непълнолетни на лек режим, на които са разрешени свиждания или срещи с доброволци и представители на неправителствени организации извън поправителния дом за срок до 6 часа дневно¹⁶. Въпреки утвърдената от закона роля на гражданското общество за постигане на целите на наказанието¹⁷, на практика неговият достъп до затворните заведения е възможен единствено със заповед на директора на ГДИН без ясни критерии за достъп, а по-скоро на принципа на личната преценка.

По закон духовните лица получават по-лесен достъп до местата за лишаване от свобода, включително възможността за срещи насаме с настанените¹⁸. Това е една от възможните причини за високия дял на религиозните организации, работещи в затворите.

Поради липсата на подкрепа и изолацията, а и поради факта, че социалните работници и психолозите в местата за лишаване от свобода контактуват в най-голяма степен с осъдените, най-често към тях са отправени въпроси, свързани с личните им проблеми. Така върху тези служители се струпва основната тежест да компенсират липсата на достатъчно механизми за подкрепа и правна помощ.

¹⁶ 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, чл. 192 (3).

¹⁷ 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, чл. 8 (1).

¹⁸ 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, чл. 167.

2. ЖЕРТВИ НА ТРАФИК НА ХОРА

2.1. Въведение

България е сред основните страни – източници на жертви на трафик в ЕС, заедно с Румъния, Нигерия и Китай¹⁹ и в много по-малка степен транзитна страна и страна дестинация. Липсва централизирана база данни за жертвите на трафик, което пречат за задълбочен анализ на профилите им. Различни заинтересовани институции поддържат отделни масиви от информация – Върховната касационна прокуратура, Националната комисия за борба с трафика на хора, Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД). Въпреки че са непълни и сегментирани, те позволяват ограничен анализ на основата на броя жертви, вида експлоатация и пола им. Освен това информацията, предоставена от основните заинтересовани страни, разкрива държавите, които най-често са дестинация както за децата, така и за пълнолетните жертви на трафик.

В периода 2011 – 2013 г. всяка година са идентифицирани около 500 жертви на трафик от България²⁰. Този брой бележи ръст в сравнение с предходни години (249 през 2008 г., 346 през 2009 г. и 432 през 2010 г.)²¹. Трябва да се има предвид, че тези данни се отнасят до хора, които са идентифицирани официално като жертви, а по експертни оценки броят на лицата в ситуация на трафик е в пъти повече²². По-високият брой жертви на трафик се дължи, от една страна, на по-интензивните миграционни процеси след влизането на страната в Европейския съюз, които улесняват трафика на хора към основните страни дестинации. От друга страна, той е следствие от негативните ефекти на икономическата криза. Увеличаването, от трета страна, е и резултат от повишения капацитет за идентификация на жертви.

Жените представляват над 90 % от общия брой идентифицирани жертви на трафик за периода 2011 – 2013 г. От 2011 г. постепенно нараства и бро-

¹⁹ Евростат. Методически и работни документи. Трафик на хора. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2013.

²⁰ По данни на Върховна касационна прокуратура, предоставени чрез Национална комисия за борба с трафика на хора, 2014 г.

²¹ Евростат. Методически и работни документи. Трафик на хора. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2013.

²² Димитрова, К., И. Александрова. Трафик на деца сред уязвими общности. София: Център за изследване на демокрацията, 2015, стр. 10, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17334>>

ят на идентифицираните пострадали мъже (от 4 % през 2008 г. до 17 % през 2011 и 12 % през 2013 г.)²³.

Случаите на чужди граждани, трафикирани в България, са изолирани, като за периода до 2010 г. има три чуждестранни жертви на трафик – една от Полша и две от Молдова²⁴. За периода 2011 – 2013 г. има само една идентифицирана жертва от Полша през 2012 г.²⁵

Не се събират официални данни за етническата принадлежност на жертвите, но според експертни оценки и информация от кризисните центрове за настаняване между 50 и 80 % са от ромски произход. В някои специфични форми на експлоатация, като просия и джебчийство, процентът достига до 90 %²⁶. Анализът на профилите на жертвите показва, че ключовите рискови фактори са свързани с крайна социално-икономическа маргинализация, липса на образование и много ниска или никаква трудова квалификация и перспектива за намиране на работа. Тези лица произхождат от райони с висока безработица или от общности, живеещи в условия на маргинализация в големите градове.

По отношение на вида на експлоатация според националното законодателство данните за 2013 г. сочат, че основният брой случаи са с цел развратни действия (80 %), 8 % са трафикирани с цел принудителен труд, а има и малък брой случаи на трафик с цел държане в принудително подчинение и с цел отнемане на телесни органи. Сред трафикираните с цел развратни действия повече от 90 % от жертвите са жени, а сред трафикираните с цел принудителен труд преобладават мъже – 75 %²⁷.

Основните страни дестинации са свързани и с различните форми на експлоатация, а именно: с цел сексуална експлоатация се трафикират хора предимно в Германия, Гърция, Холандия, Франция и Полша; с цел джебчийство – в Гърция, Великобритания и Австрия; с цел трудова експлоатация – в Гърция, Испания, Италия, Германия, Швеция и Чехия. Има

²³ По данни на Върховна касационна прокуратура, предоставени чрез Национална комисия за борба с трафика на хора, 2014 г.

²⁴ GRETA. Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria. Strasbourg: Council of Europe, 2011. стр. 36.

²⁵ Национална комисия за борба с трафика на хора. Отчет за дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора за 2012 г. София: НКБТХ, 2013. стр. 10-13.

²⁶ Димитрова, К., И. Александрова. Трафик на деца сред уязвими общности. София: Център за изследване на демокрацията, 2015, стр. 8, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17334>>

²⁷ Димитрова, К., И. Александрова. Трафик на деца сред уязвими общности. София, Център за изследване на демокрацията, 2015. стр. 15, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17334>>

и случаи на трафик на бременни жени с цел продажба на новородени в Гърция.

Деца – жертви на трафик

Делът на децата, които стават жертва на трафик, е приблизително 15 % от общия брой трафикирани лица на година. Данните сочат, че сред трафикираните с цел развратни действия момичета малолетните са доста ограничен брой, но непълнолетни се срещат по-често – съответно 1,2 % (5) и 9 % (38) за 2013 г. Единични са случаите на трафик с цел принудителен труд. При момчетата има отделни случаи на идентифицирани жертви на трафик с цел сексуална експлоатация (между 10 и 14 на година). Сред трафикираните с цел принудителен труд също има единични случаи на непълнолетни и малолетни²⁸.

Анализът на социално-демографските профили на децата – жертви на трафик, в страната среща същите проблеми като при възрастните – фрагментарна информация поради липсата на систематичен и съгласуван подход в тази област от страна на основните институции. Според Агенцията за социално подпомагане (АСП) профилът на деца – жертви на трафик, може да бъде обобщен като: деца на възраст от 5-8 до 17 години, най-често склонявани към просия и джебчийство, или използвани за развратни действия. Дестинациите са предимно Гърция, Испания, Италия, Германия, Австрия. Въвличането в тези дейности понякога става със знанието и/или съгласието на техните близки и роднини²⁹.

Данни за обгрижените в кризисни центрове деца – жертви на трафик, в периода 2008 – 2010 г. показват, че в групата преобладават момичета, като делът на децата – жертви на вътрешен трафик, е по-голям от този на пострадалите от международен трафик, а трафикираните за целите на сексуална експлоатация деца са повече от тези, трафикирани с цел принудителен труд³⁰. В кризисните центрове липсват данни за настаняване на момчета, въпреки наличието на данни за такива

²⁸ Димитрова, К., И. Александрова. Трафик на деца сред уязвими общности. София, Център за изследване на демокрацията, 2015, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17334>>

²⁹ Писмо № 92-478 от 17.06.14 г. на Агенцията за социално подпомагане до Центъра за изследване на демокрацията.

³⁰ М. Манчева, К. Димитрова, Оценка на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик в България, в Нончев, А., М. Манчева (съст.) Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. Подобряване на политиката и практиката в страните от Европейския съюз, стр. 21. Изнесените данни са събрани чрез официални запитвания от кризисните центрове в страната, работещи с деца – жертви на трафик.

случаи³¹. Тази липса води до заключението, че има пропуск в системата за идентификация, който лишава тези момчета от защита и подкрепа. В тази връзка, НПО могат да участват в идентифициране на момчета жертви сред групи в риск (зависими от хероин; мъже, които правят секс с мъже (МСМ); проституиращи и др.), а здравни НПО и отговорни социални служби да разпространяват информация за рисковете сред тези лица.

Данни за обгрижените в приютите на Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) за жертви на трафик през 2012 – 2013 г. сочат преобладаващо ниска степен на образование на настанените жертви, от които една трета са неграмотни. Отбелязва се и тенденцията част от децата жертви да имат различни форми на умствена изостаналост и/или психични разстройства³².

За 2013 г. водещи страни дестинации са Гърция (26 деца), Испания (6 деца), Австрия (5 деца) и Швеция (6 деца), следвани от Германия, Италия, Кипър, Полша, Англия, Дания, Словакия, Чехия, Белгия и Франция (от едно до три деца).

Водещи региони на произход са Плевен (46 % или 28 деца), следван от София (12 % или 7 деца), Пазарджик (8 % или 5 деца) и Велико Търново (7 % или 4 деца). Други регистрирани градове на произход на трафикирани в чужбина български деца са Благоевград, Варна, Добрич, Ловеч, Ямбол, Русе, Габрово и Шумен (от 1 до 3 случая)³³.

2.2. Институции и организации, ангажирани в работата с жертви на трафик

Противодействието на трафика на хора и защитата на жертвите са обект на обширна регулация в международното право и правото на ЕС. Сред водещите стандарти на тази регулация са *Конвенция на ООН срещу транс-националната организирана престъпност*³⁴ и *Протокол за предотвратяване,*

³¹ Димитрова, К., И. Александрова. Трафик на деца сред уязвими общности. София, Център за изследване на демокрацията, 2015. стр. 15, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17334>>

³² Писмо № ТХ-02-315 от 19.06.14 г. на Националната комисия за борба с трафика на хора до Центъра за изследване на демокрацията.

³³ Писмо № 48-05-37 от 21.07.2014 г на Държавната агенция за закрила на детето до Центъра за изследване на демокрацията.

³⁴ Конвенция на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, ратифицирана със закон, приет от 38-то Народно събрание на 12.04.2001 г. – ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г. Издадена от Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 98 от 6.12.2005 г., в сила за Република България от 29.09.2003 г.

противодействие и наказване на трафика с хора³⁵, Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора³⁶ и Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета³⁷. България осъществява наказателно преследване на извършителите и подпомагане на пострадалите по силата на Наказателно-процесуалния кодекс³⁸, на Закона за борба с трафика на хора³⁹, както и на Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления⁴⁰.

Основните национални институции, ангажирани с предоставяне на подкрепа и защита на жертвите на трафик, са:

- **Министерство на вътрешните работи** е една от водещите институции по два аспекта, имащи отношение към тази уязвима група: идентификация на жертви и осъществяване на разследване на престъплението трафик на хора;
- **Министерство на външните работи** идентифицира жертви на трафик в чужбина и съдейства за бързо издаване на документи съвместно с МВР; подпомага процеса на връщане на пострадалите в страната;
- **Министерство на труда и социалната политика** има отношение както към идентификацията, така и основно към реинтеграцията на жертвите на трафик. Чрез Агенцията за социално подпомагане то ги идентифицира и предоставя услуги за посрещане на социалните им нужди; чрез Агенцията по заетостта предоставя трудова заетост в процеса на реинтеграция;

³⁵ Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, ратифициран със закон, приет от 38-то НС на 12.04.2001 г. – ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г. издаден от Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 98 от 6.12.2005 г., в сила за Република България от 25.12.2003 г.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Наказателно-процесуален кодекс. ДВ. бр. 86 от 28.10.2005 г., София: Народно събрание на Република България, 2003. В сила от 29.04.2006 г.

³⁹ Закон за борба с трафика на хора. ДВ бр. 46 от 20.05.2003 г. София: Народно събрание на Република България, 2003.

⁴⁰ Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления. ДВ бр. 105 от 22.12.2006 г., в сила от 01.01.2007 г. София: Народно събрание на Република България, 2007.

- **Държавна агенция за закрила на детето** има водеща роля по отношение на децата – жертви на трафик, при прилагане на Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на деца – жертви на трафик;
- **Прокуратурата** отговаря за наказателното преследване на извършителите на трафик.

Тези институции са представени в един национален орган – Националната комисия за борба с трафика на хора, която координира работата на всички институции и организации, предоставящи защита и подкрепа на жертви на трафик. Комисията има специализирани правомощия, свързани със събиране на данни и анализ, ръководство и контрол на местните комисии, приютите за временно настаняване и центровете за закрила и помощ на жертвите на трафик.

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. Тези институции са с общи правомощия, които имат отношение към подпомагането на жертвите на трафик.

Важни функции спрямо пострадалите от трафик на хора изпълняват и две международни организации:

- **Върховният комисариат за бежанците на ООН** има мандат да наблюдава изпълнението на ангажиментите на страната по предоставяне на международна закрила на лицата;
- **Международната организация по миграция** осигурява идентифициране на жертви на трафик, безопасно завръщане и достъп до специализирани социални и психологически услуги.

Гражданските организации участват в подкрепата на жертвите на трафик на хора преди всичко в идентификацията и в предоставяне на психологически, социални, здравни и правни услуги. Основна дейност от тази подкрепа е поддържането на приюти и кризисни центрове за временно настаняване на пострадали.

Гражданските организации и групите за подкрепа на пострадалите нямат правно регламентирано участие в наказателния процес срещу извършителите на трафика. В рамките на проекти и инициативи обаче те оказват правна помощ на жертвите и осъществяват представителство. Те могат и да свидетелстват по отношение на здравословното и психологическото им състояние⁴¹.

Психологическа консултация и помощ се осъществяват изцяло от организациите за подкрепа на пострадали. Тази дейност им е възложена заедно със съответно финансиране от Министерството на правосъдието. Те имат значителна и практически незаменяема роля и в информирането на пострадалите за техните права, тъй като те често са субектите, които осъществяват първи контакт с тях и първоначална идентификация.

НПО, които са доставчици на социални услуги на жертви на трафик, са: Асоциация „НАЯ“, Женско сдружение „Екатерина Каравелова“, Сдружение „Деца и юноши“, Сдружение „Самаряни“, Фондация „SOS – семейства в риск“, Фондация „A21“, Фондация „Асоциация Анимус“, Фондация „П.У.Л.С“, Център „Отворена врата“ и др.

Има и малък брой неправителствени организации, които са ангажирани във формулирането на политики за жертви на трафик на хора, сред които, освен някои от изброените доставчици на социални услуги, са Асоциация „Деметра“ и Фонд за превенция на престъпността – ИГА.

Условията и редът за предоставяне на финансова компенсация включват Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления (НСПКПП) към министъра на правосъдието, който е междуинституционална структура, включваща представители на всички включени в подпомагането и компенсацията на пострадалите органи⁴². Съветът:

- изготвя образец на молбата за финансова компенсация на български, английски, френски и немски език и го предоставя на пострадалите;

⁴¹ GRETA. Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria. Strasbourg: Council of Europe, 2011. пар. 224.

⁴² 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.

- разглежда чрез експертната си комисия молбите за финансова компенсация;
- взема решения по молбите и
- отговаря за изплащането на компенсациите.

Министерство на вътрешните работи и областните управители имат отношение по предоставяне и подаване на молбите за компенсация на жертви.

2.3. Проблеми, срещани от жертвите на трафик в отношенията с институциите

По отношение на жертвите на трафик, за разлика от някои от останалите уязвими групи, има сериозно регламентирано взаимодействие между държавните институции и неправителствените организации. Неправителствените организации предоставят по-голямата част от социалните услуги, предназначени за жертвите на трафик, и активно участват в процеса на идентифицирането – самите пострадали, както и чуждестранни организации, които са ги идентифицирали, често се обръщат към тях. Въпреки това, жертвите на трафик продължават да срещат сериозни проблеми в отношенията си с институциите.

Основен проблем при идентификацията на жертвите на трафик е, че много от тях не се възприемат като такива. Понякога изпитват чувство на благодарност и лоялност към трафикантите. Това важи в голяма степен за трудовата експлоатация и в огромна степен, ако пострадалите са деца, а извършителите са им родители⁴³.

Една от предпоставките трафикът да не бъде лесно разпознаваем е, че в районите, в които живеят потенциалните жертви, не се извършва достатъчно превенция, не се провеждат информационни кампании за рисковете от трафик.

В процеса на досъдебно производство един от основните проблеми е, че жертвите често оттеглят показанията си. Причините за това са или страх, ако са заплашени от трафиканта, или други, като например финансови заради очакването да получат заплащането си от извършителите⁴⁴. Жертвите на трафик рядко имат статут на защитени свидетели и като следствие

⁴³ Интервю с представител на НКБТХ, 26.06.2014 г.

⁴⁴ Интервю с представител на БХК, юли 2014 г.

рядко имат защита по време на досъдебното и съдебното производство (като се изключи настаняването в защитени жилища), което често води до допълнително травмиране, промяна на показания или цялостното им оттегляне⁴⁵.

Голяма част от услугите за жертвите на трафик се предоставят от неправителствени организации. Сред тях са например защитените жилища и кризисните центрове, психологическата подкрепа, както и свързаните с тях правни консултации. Те обаче често пъти се оказват недостатъчни, а достъпът да тях, особено извън столицата – дефицитен.

Достъпът до здравеопазване на пълнолетните жертви на трафик често пъти е ограничен от това, че те не са здравноосигурени, защото са загубили съответните права, когато са били трафикирани в чужбина, или защото са трайно безработни и нямат средства за заплащане на вноските. Освен това понякога не може да се установи самоличността на жертвата и, съответно, да ѝ се издадат документи за самоличност, а без тях тя няма как да ползва здравно осигуряване⁴⁶.

Значителна част от пострадалите са трайно безработни и нямат професионална квалификация. Това прави и достъпа до пазара на труда за реинтегрираните жертви на трафик изключително труден.

Трябва да се има предвид и че нерядко жертвите на трафик са в тежко емоционално състояние, което е пречка за интегрирането им на пазара на труда. Необходима е психологическа подкрепа за посттравматичен стрес. Липсва и добре развита система за предоставяне на възможности за професионална квалификация като обучителни и квалификационни курсове⁴⁷.

Намирането на жилище за жертвите на трафик също е един от елементите в процеса на реинтеграция, който създава трудности. Липсата на работа и niskият им социален статус като цяло, понякога липсата на лични документи, предразсъдъците на обществото, липсата на работещи програми, които да решават този проблем, се явяват предпоставки жертвата, след напускането на кризисния център, да не може да си намери жилище. Пострадалите имат възможност да кандидатстват за общинско жилище, но за целта е нужно някой (обикновено представители на НПО) да води

⁴⁵ Интервю с представител на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник, юли 2014 г.

⁴⁶ Интервю с представител на БХК, юли 2014 г.

⁴⁷ Интервю с представител на Фондация „Асоциация Анимус“, 01.07.2014 г.

переговори с общината на жертвите на трафик да бъдат приоритетно предоставени жилища с ниски наеми до започване на работа⁴⁸.

Интеграцията и реинтеграцията на жертвите на трафик в образователната система, както на децата, така и на пълнолетните, е от решаващо значение за тяхната дълготрайна реинтеграция в обществото. И тук обаче има редица проблеми, като основните са свързани с установяване на степента на образование на пълнолетните жертви на трафик и с пренасочването им към специализирани форми на вечерно образование или на технически курсове⁴⁹.

Що се отнася до децата, основният проблем при записването на училище, докато детето е настанено в кризисния център, е свързан с установяване на законния му представител. Конфликтът следва от това, че, от една страна, детето има родители, и се правят опити те да бъдат намерени, но, от друга, ако техните интереси са в конфликт с неговите в случаите, когато са отговорни/подпомогнали неговото трафикиране, трябва социален работник от Отдел „Закрила на детето“ да изпълни тези функции. Понякога, докато тече тази координация, минават шестте месеца на настаняването в кризисния център. Друг проблем е, че бюджетът на училищата се определя преди началото на учебната година през месец септември според броя на записаните ученици и дете, което идва през ноември или по-късно, не е покрито от средствата и е финансова тежест⁵⁰.

След излизане от кризисния център също има редица пречки децата да започнат или да продължат образованието си – както административните, описани по-горе, така и такива, свързани с процеса на реинтеграция, връщането в средата, от която произхожда детето и която много често показва условия на маргинализация, където факторите на уязвимост продължават да действат.

Много често се среща проблемът с липсата на дълготрайна грижа. След напускане на кризисния център жертвите попадат обратно в общността, където не получават толкова подкрепа и дълготрайна грижа, колкото са получавали в центъра. Това е особено важно в случаите, когато семейството е участвало в или е подпомогнало трафика.

⁴⁸ Интервю с представител на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник, юли 2014 г.

⁴⁹ Интервю с представител на НКБТХ, 26.06.2014 г.

⁵⁰ Интервю с представител на БХК, юли 2014 г.

Посочените проблеми препятстват успешната реинтеграция на жертвите (както на възрастните, така и на децата) и това много често води до повторно попадане в ситуация на трафик.

2.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на жертвите на трафик

Практическата работа с жертви на трафик е разделена между голям брой държавни институции и неправителствени организации, чиято координация е уредена чрез Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (НМНПЖТ)⁵¹. Той е 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. Документът дава основните насоки за прилагане на мерките за закрила и помощ за жертвите на трафик, 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, защита на данните за самоличност и т.н.⁵² Механизмът няма задължителна правна сила, но обвързва участващите в изработването му институции и организации, тъй 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: идентификация и насочване, закрила и подкрепа и социално включване (реинтеграция).

Експерти от гражданските организации описват и друга форма на участие на НПО в някои стадии на наказателното производство или в процедури, които са свързани с придружаване на жертвите от консултантите на организациите най-вече при първите контакти със службите на МВР, както и придружаване на пострадалия в съдебната зала, включително в съдебно заседание при закрити врата с разрешение на съда⁵³.

⁵¹ 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>>

⁵² 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>> стр. 8-9.

⁵³ 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>> стр. 83.

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)⁵⁴. 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.

За разлика от състава на НКБТХ, където включването на НПО е по доста утежнена процедура, на регионално ниво в състава на местните комисии се включват и представители на неправителствените организации. Според информацията на уебстраницата на НКБТХ обаче от тази възможност са се възползвали само част от местните комисии, предимно в общини, където утвърдени организации 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 хора⁵⁵.

Основният междуинституционален механизъм при подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, Националният съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления, е и главният, законово утвърден инструмент за взаимодействие със субектите на гражданското общество чрез участието на Асоциацията на организациите за подкрепа на пострадали от престъпления (АОППП). Асоциацията следва да обединява усилията на всички организации за подкрепа на пострадали и да бъде единна точка 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 или е трудно откриваема. 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.

Националният механизъм за насочване разглежда законодателната и практическа връзка на работниците от кризисния център със социални работ-

⁵⁴ 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, чл. 25.

⁵⁵ Интервю с представител на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник, юли 2014 г.

ници и центрове за обществена подкрепа за осигуряване на дълготрайна подкрепа за реинтеграция след напускане на кризисния център. Този механизъм доста често обаче е прекъснат, особено в случаите, когато жертвите се връщат в маргинализирани и отдалечени общности. Нужно е развитие на нови инструменти, услуги, базирани в общността, по-задълбочени връзки между социалните работници от кризисния център и тези, които поемат случая след напускането му, за да се осигури приемственост на грижата и подкрепа при трудния процес на реинтеграция в обществото.

Липсва установен механизъм за мониторинг и оценка на предоставената подкрепа. Това е важен компонент в процеса на осигуряването ѝ, в който съществена роля и голяма полза би могъл да има НПО секторът.

3. ПОСТРАДАЛИ ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ

3.1. Въведение

Краткото очертаване на социо-демографския профил на пострадалите от домашно насилие като уязвима група, както и характеристиките, обуславящи тяхната уязвимост, изисква да се отбележи, че те са групата – предмет на настоящия анализ, за която се събират най-малко систематични данни по хармонизирани критерии. Органите, налагащи мерки за защита по *Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН)*⁵⁶, не могат да се самосезират, а подпомагащите институции и организации събират данни за бенефициентите в рамките на собствени регистри и по критерии, които не позволяват представителност и сравнимост. Информация за характерни социо-демографски белези обикновено липсва или в най-добрия случай е фрагментирана. Източниците на информация са институционални, както и неправителствени, и данните често се разминават.

Като най-достоверен индикатор за мащабите на домашното насилие, доколкото пострадалите се обръщат към съда, се очертават **съдебните статистики** за делата по *ЗЗДН*. Те показват сравнително постоянен брой дела, който може да се обясни с достигането на стабилно ниво на информираност сред пострадалите за възможностите им съгласно действащото законодателство. От тези данни може да се формира и хипотеза, че реалният брой пострадали, чиито случаи достигат до съда, са грубо между 3000 и 6000 годишно заради присъствието в много домакинства на други лица, често деца, също жертва на домашно насилие⁵⁷. При преглед на броя дела на 10 хил. души по области и сравнение със средния брой за страната се установява, че те са най-много в и около големите градове, както и в региони, където действат утвърдени неправителствени организации (Перник, Разград). Могат да се правят и хипотези за връзката между малкия брой дела и компактните групи малцинствено население в някои от регионите (Пазарджик, Сливен), нивото на информираност сред тях и готовността им да се обърнат към съдилищата.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Манчева, М., М. Илчева и М. Дойчинова. Социологически и демографски анализ на избрани уязвими групи. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 18-19, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17129>>

Мащабът на явлението „домашно насилие“ сред **децата** също е трудно измерим, тъй като Държавната агенция за закрила на детето работи с по-широката обща категория „насилие“. Интересно е обаче, че данните на ДАЗД и съдебните статистики до известна степен кореспондират от гледна точка на брой домакинства, засегнати от подобни прояви, като се има предвид констатацията на Агенцията, че сред извършителите на насилие над деца най-голям е дялът на родителите – около 70 %. ДАЗД събира данни за две от характеристиките на пострадалите от насилие деца – **пол** и **възраст**. За 2013 г. се наблюдава лек превес на момичетата над момчетата, както и най-голям брой на случаи на насилие, извършено над деца от 11 до 14-годишна възраст⁵⁸.

НПО най-често разграничават данните по програми, които изпълняват, и по социо-демографски характеристики на общия брой лица, обърнали се към тях, така че най-конкретни са отново данните по делата по **ЗЗДН**, където се подпомагат пострадали⁵⁹.

В обстановка на практически липсващи дезагрегирани по пол и възраст общи данни за пострадалите от домашно насилие, хипотезите за характеристики, обуславящи уязвимост и налагащи активна интервенция на институции и неправителствени организации, са сравнително ограничени. Решителен фактор за достъп до средства за защита е **населеното място, в което пострадалите пребивават, и прилежащата му НПО инфраструктура**. Колкото е по-малко то, и колкото по-малко организации, подпомагащи жертвите, има, или такива липсват, толкова са по-малки шансовете на лицата да получат консултиране и защита по законов ред. Връзката между малкия брой дела и компактните групи малцинствено население в някои райони на страната изисква допълнително проучване на нагласите им към феномена „домашно насилие“, както и към доверието им в правосъдието и правоприлагащите органи.

⁵⁸ Манчева, М., М. Илчева и М. Дойчинова. Социологически и демографски анализ на избрани уязвими групи. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 20-22, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17129>>

⁵⁹ Манчева, М., М. Илчева и М. Дойчинова. Социологически и демографски анализ на избрани уязвими групи. С.: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 22-23, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17129>>

3.2. Институции и организации, ангажирани в работата с жертвите на домашно насилие

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. МВР е институцията, която най-често се сблъсква първа с проявите на домашно насилие. В тази връзка следва да се отбележи скорошната промяна на мястото на работата по случаите на домашно насилие. Предишен приоритет на отделите „Патрулно-постова дейност“ заедно с противодействието на редица други противоправни прояви, в момента работата по тези случаи е съсредоточена в сектор „Публично-частно партньорство“ на новата дирекция „Превенция“ в Главна дирекция „Охранителна полиция“. Тази промяна е свидетелство и за важноста, която Министерството отдава на ПЧП в работата по този проблем. Основната нужда, с която се сблъскват служителите на МВР, е тази от обучения на тема как да разпознават проявите на домашно насилие и да осъществяват ефективна интервенция в рамките на закона и взаимодействие с другите компетентни органи. Ръководството на съответните звена на МВР на централно и местно ниво отговаря активно на тази нужда⁶⁰, но нуждата от специализирано обучение остава належаща, както за полицейските служители, така и за другите ангажирани представители на институциите⁶¹.
- **Министерството на правосъдието** чрез законодателната си дейност в рамките на различни работни групи и чрез финансирането на неправителствени организации по проекти, свързани с домашното насилие. Прякото финансиране на НПО на проектен принцип е въведено през 2009 г. за специализирани програми за пострадали и извършители, както и за работа с органите на Министерството на вътрешните работи и

⁶⁰ През периода 01.01.2011 г. – 31.08.2014 г., от представители на неправителствения сектор и държавни органи в хода на 88 реализирани от тях проекти и мероприятия за превенция и защита срещу домашното насилие, са обучени общо 804 полицейски служители от СДВР и ОДМВР. В рамките на провежданото професионално обучение на служителите от областните дирекции на МВР са проведени 633 обучения по теми свързани с прилагане на ЗЗДН. Източник: Писмо № 119370-11180 от 28.10.2014 г. до директора на Правната програма, Център за изследване на демокрацията, д-р Мария Йорданова от директора на Главна дирекция „Охранителна полиция“ главен комисар Тодор Гребенаров.

⁶¹ 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, стр. 5, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

съдебната власт, мониторинг на прилагането на закона, издания и публикации.

- **Районните и окръжните съдилища.** В производството по налагане на мерки за защита по ЗЗДН се налагат една или повече от следните мерки за защита: задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие; отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срок, определен от съда; забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдиш на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда; временно определяне на 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.
- **Агенцията за социално подпомагане** чрез своите дирекции по места, както и други институции със специфични функции в рамките на предотвратяването и противодействието на домашното насилие и подпомагането на пострадалите⁶².

Неправителствените организации⁶³ работят с жертвите на домашно насилие в няколко основни програмни направления:

- **подпомагане на жертви на трафик на хора и на насилие**, включително чрез поддържане на кризисни центрове – сред тези организации са фондация „Асоциация Анимус“, Институтът по социални дейности и практики, както и редица организации извън столицата, осъществяващи цялостна защита на пострадалите (сдружение „Отворена врата” – Плевен, сдружение „Самаряни” – Стара Загора и др.);
- **укрепване на равенството между половете** и свързаното с това противодействие на насилието, основано на пола, и на насилието в близки взаимоотношения – сред тези НПО са фондация „Български център за джендър изследвания“, фондация „Джендър алтернативи“, фондация

⁶² Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (КМППДН) (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието, <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>>

⁶³ Вж. кратко представяне на основните НПО в Център за изследване на демокрацията. Справочник на институциите и организациите, работещи с избрани уязвими групи. София: Център за изследване на демокрацията, 2014, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17228>>

„Джендър образование, изследвания и технологии“ и т.н.;

- **укрепване на общото правно и практическо положение на децата и други особено уязвими групи** – Национална мрежа за децата и съставляващите я организации, правозащитни НПО.

В тон с изключително важната роля, отредена на неправителствените организации по 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**⁶⁴. Той е разпознаваем не само чрез членовете си, но и като обединение на всички ангажирани в противодействието на домашното насилие НПО⁶⁵.

3.3. Проблеми, срещани от жертвите на домашно насилие в отношенията с институциите

Извън хроничния недостиг на човешки и финансов ресурс и недостатъчната координация между институциите, валидни за всяка от уязвимите групи – предмет на настоящия анализ, част от общите проблеми на пострадалите от домашно насилие произтичат от нормативната рамка и **липсата на цялостна ратификация на приложимите международни договори**. За разлика от хармонизираното с международноправната уредба относно трафика на хора материално наказателно право и законодателство за подпомагане на пострадалите, България дори не е подписала *Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция)*⁶⁶. Едни от последните публични позиции на компетентните български власти по темата подсказват, че подписването и ратификацията на документа ще бъде дълъг процес⁶⁷. Организациите, ангажирани в подпомагането на жертвите на домашно насилие, водят последователна кампания за хармонизиране на българското законодателство,

⁶⁴ Включва фондация „Български център за джендър изследвания“, Български фонд за жените, Женско дружество „Екатерина Каравелова“ – Силистра, „Асоциация НАЯ“ – Търговище, фондация „П.У.А.С.“ – Перник, Център „Отворена врата“ – Плевен, фондация „SOS – Семейства в риск“ – Варна, асоциация „Деметра“ – Бургас и сдружение „Център Динамика“ – Русе, <<http://www.alliancedv.org/>>

⁶⁵ Интервю с началник сектор „Публично-частно партньорство“ в дирекция „Превенция“ на ГД „Охранителна полиция“ г-жа Зорница Шуманова.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Министър на външните работи. Становище на МВНР, във връзка с присъединяването на РБ към Конвенция 210 на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция). София: Министерство на външните работи, 2014, <<http://parliament.bg/pub/PK/151700otgovor454-05-46.doc>>

в частност на *Наказателния кодекс*, с основните принципи и разпоредби на *Конвенцията*⁶⁸. Според неправителствения сектор липсата на ратификация на *Истанбулската конвенция* и на хармонизация на българското законодателство с нея води до по-слаба наказателноправна защита на пострадалите.

Отношенията със здравните органи, в които пострадалите най-често влизат непосредствено след акта на 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 за 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 не издават документа, докато медицинското удостоверяване в кабинетите по съдебна медицина струва скъпо, а съдът му отдава значително по-голяма тежест⁶⁹. Твърдения за недостатъчното разбиране на здравните власти на проблемите на пострадалите се съдържат и в критичните бележки в КМПППДН относно „дистанцирането на медицинските лица от подкрепата и съобщаването за домашно насилие“, което „лишава огромен брой жертви на домашно насилие от възможната помощ“⁷⁰.

Наблюдават се проблеми в насочването на пострадалите към съответните подпомагачи НПО⁷¹.

В рамките на **производството по налагане на мерки за защита** се изтъква липсата на инициатива от страна на дирекциите „Социално подпо-

⁶⁸ Според тези НПО всички форми на домашно насилие, довели до телесна повреда, следва да бъдат престъпления от общ, а не от частен характер. Организациите предлагат също засилване на тежестта на наказанието за телесна повреда между лица в близки отношения и убийства на лица от кръга на защитените лица по *ЗЗДН*, както и изрично инкриминиране на изнасилването в брака. Настоява се и за засилване на наказателната отговорност за неизпълнение на заповедта за защита от домашно насилие. Източник: Алианс за защита срещу домашното насилие. Предложения по Проекта на Наказателния кодекс, свързани със сексуалното насилие и насилието, основано на пола. София: Алианс за защита срещу домашното насилие, <http://bgrf.org/articles/>

⁶⁹ 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, стр. 9-10, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷⁰ 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, стр. 7, <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>>

⁷¹ 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, стр. 6, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

магане” при образуването на производства по ЗЗДН⁷² и изместването на акцента в социалните доклади от домашното насилие към битовите условия в семейството⁷³. Социалните работници биват критикувани за липсата на консултации на пострадалите за правото им на помощи и трудности в комуникацията при настаняване в кризисен център⁷⁴. Тези органи имат изключително широко портфолио от дейности и правомощия и административният и времевият им капацитет по случаите на домашно насилие често се оказва недостатъчен.

Обсъжда се неразбирането на законовия обхват на явлението „домашно насилие” спрямо децата⁷⁵, част от цялостната необходимост за съобразяване на законодателството и практиките в българските съдебни производства с особеностите им като уязвима група.

Привеждат се и данни, че в случаи на психическо насилие наложените мерки за защита са с по-кратък срок⁷⁶, което също показва неразбиране за опасните мащаби и последици на тези актове.

Наблюдава се неприемане като доказателствено средство на удостоверения и документи от юридически лица, извършващи социални услуги на пострадалите⁷⁷ – пряко доказателство за липсата на взаимодействие меж-

⁷² 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, стр. 19, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷³ 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, стр. 20, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷⁴ 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, стр. 9, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷⁵ 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, стр. 19, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷⁶ 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, стр. 21, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

⁷⁷ 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, стр. 20, <http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf>

ду институции и НПО по ключов въпрос като доказването на домашното насилие в съда.

3.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на жертвите на домашно насилие

По разнообразие на механизми за взаимодействие между институции и НПО работата по подпомагане на жертвите на домашно насилие се приближава непосредствено до работата с пострадалите от трафик на хора. Компетентните органи оценяват и използват ресурсите на организациите в оказването на помощ на тези лица и полагат законодателни и практически усилия за насърчаване на гражданското участие. Настоящият анализ ще набележи накратко онези модели, които чрез разгръщането си биха имали потенциал за подобряването на положението на пострадалите в очертаните проблемни области.

НПО са **законово и фактически признат партньор в разработването на всички политики** във връзка с противодействието на домашното насилие и подпомагането на пострадалите. Съгласно *Правилника за прилагане на Закона за защита от домашно насилие*⁷⁸ и съответните програми, организациите участват и в разработването на Националната програма за превенция и защита от домашно насилие и са партньор по всички мерки в нея, както и взаимодействат с институциите при обмен на информация и извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие. Те изработват специализирани програми, свързани с две от мерките по *ЗЗДН*, задължаване на извършителя да посещава специализирани програми и насочване на пострадалите към програми за възстановяване, и предоставят на съда списък на услугите и програмите (§4, 3Р, *ЗЗДН*). В същото време обаче участието им в различните законодателни работни групи, включително тези за хармонизиране на националната правна рамка с международните актове, не е достатъчно подробно уредено и често зависи от преценката на съответната администрация.

Не съществува и изрично дефинирана връзка между ролята на НПО в изготвянето на законодателство и формирането на политики, от една страна, и отпускането на публични средства за проекти на организациите, от друга.

⁷⁸ Правилник за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, в сила от 15.06.2010 г., приет с ПМС № 113 от 08.06.2010 г., обн. ДВ. бр. 45 от 15 Юни 2010 г. София, Министерски съвет на Република България, 2010.

Подобно на Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик⁷⁹, като инструмент за управление на взаимодействието на институции и НПО е създаден проект за **Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие** (КМППДН)⁸⁰. Той очертава оперативни процедури на работа при непосредствена опасност и при потенциален риск за съответния пострадал⁸¹ и с всички евентуални свои практически празноти все пак би следвало да бъде ефективен инструмент, тъй като се ползва с принципното одобрение на всички ангажирани институции и се стреми да обхване максимален брой възможни сценарии. Механизмът разписва подробно взаимодействието между институциите и гражданските организации. То се осъществява в рамките на различни видове социални услуги, предоставяни от НПО, водещо място сред които заемат кризисните центрове и специфичните услуги като социално, юридическо и психологическо подпомагане⁸². Като евентуална слабост на Механизма би могло да бъде посочено сравнително ограниченото застъпване на процедурите по *ЗЗДН*. Въпреки че закрилата на тези пострадали не е законодателно обвързана с участието им в производство срещу извършителите, както в някои аспекти при жертвите на трафик, документът би могъл да бъде подходящият инструмент, чрез който възможностите на закона да бъдат подчертани практически пред ангажираните институции и организации. Все още не е ясно до каква степен включените заинтересовани страни, както и самите пострадали от домашно насилие, са запознати с усилията по изготвянето на подобен механизъм.

Ефективен практически инструмент за взаимодействие между институции и НПО, особено при полицейските служители, са партньорствата във връзка

⁷⁹ Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010.

⁸⁰ Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието, <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> В групата участват представители на Министерството на външните 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.

⁸¹ Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието, глава III, стр. 12 и сл., <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>>

⁸² Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуправителна работна група към Министерството на правосъдието, стр. 9-10, <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>>

с **обучения**. МВР отбелязва активното участие в организацията и провеждането на конференции и семинари за полицейски служители на редица представители на гражданския сектор⁸³. Обученията на различни институции са неизменна част от инициативите на всички НПО по подпомагане на пострадалите от домашно насилие. В същото време очертаните проблемни области в отношенията между жертвите и институциите потвърждават необходимостта от продължаване на обученията на социални и здравни работници, както и на представители на съдебната система за особеностите на феномена „домашно насилие“ и специфичните уязвимости на засегнатите, особено на децата.

Отбелязват се и редица форми на чисто практическо взаимодействие между институции и НПО на местно ниво. Като особено успешен опит⁸⁴ се отчитат съвместно организираните от МВР, общините и местни НПО **Центрове за превенция** – два в София и по един в Бургас и Търговище⁸⁵. 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, по специализирани програми и по информационни и други превантивни действия. 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“⁸⁶ с участието на институции и НПО, като изключително положителна стъпка следва да се отчете създаването на подобни структури по места⁸⁷. Пример за такава е град Перник, където към кмета и областния управител функционират различни консултативни съвети по темите за домашното насилие и трафика на хора, а представителите на

⁸³ Фондация „Български център за джендър изследвания“, Фондация за грижи в общността „Дива“ – гр. Пловдив, Асоциация „Деметра“ – гр. Бургас, Център „Надя“, Институт „Отворено общество“ и други неправителствени организации. Източник: Писмо № 119370-11180 от 28.10.2014 г. до директора на Правната програма, Център за изследване на демокрацията, д-р Мария Йорданова от директора на Главна дирекция „Охранителна полиция“ главен комисар Тодор Гребенаров.

⁸⁴ Интервю с началник сектор „Публично-частно партньорство“ в дирекция „Превенция“ на ГД „Охранителна полиция“ г-жа Зорница Шуманова.

⁸⁵ Повече информация за тях има на уебстраницата на Центъра в Бургас – <http://www.centarzarprevencia.org/> – както и в относимите документи на Министерството на външните работи.

⁸⁶ Няма ясни публично достъпни данни за изпълнение на мярката.

⁸⁷ 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>>

НПО присъстват активно и са търсен партньор за предоставяне на експертни становища⁸⁸. Огромен е потенциалът на тези локални структури да допринесат за по-нататъшното усъвършенстване на координацията между институции и НПО в регионите и за формиране на ефективни политики за противодействие на домашното насилие и подпомагане на пострадалите, съобразени със съответните местни особености.

⁸⁸ Интервю с представители на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник.

4. ТЪРСЕЩИ МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА И ДРУГИ УЯЗВИМИ ГРУПИ ЧУЖДЕНЦИ

4.1. Въведение

Настоящият анализ е фокусиран върху търсещите международна закрила и чуждите граждани с предоставен бежански или хуманитарен статут. Техният брой непрекъснато се увеличава, а въпросът за тяхната интеграция става все по-актуален. Интеграцията се разглежда от ангажираните институции най-обстойно в рамката на съществуващата в страната система за предоставяне на убежище⁸⁹. Изводите за защитата от дискриминация и интеграцията на бежанците и търсещите закрила могат да намерят потенциална приложимост и в по-общ план спрямо гражданите на трети страни, влезли и пребиваващи на други основания в страната. Описаните трудности при производството за предоставяне на статут са показателни за проблемите и на други уязвими групи чужденци при участие в съдебни и административни процедури.

Ще бъде отделено специално внимание на непридружените деца, чийто брой се увеличава през последните години, а липсата на специфична правна уредба за настойничество ги поставя в ситуация на изключителна уязвимост.

България започва да приема молби за бежански статут от 1993 г., когато ратифицира *Конвенцията за статута на бежанците*, приета през 1951 г. от ООН, и *Протокола за статута на бежанците* от 1967 г. Основните страни на произход на хора, търсещи закрила в България, са Афганистан, Ирак, Армения и Иран (до 2012 г.); и Сирия и африканските държави (след 2013 г.). През 2013 и 2014 г. броят на подадените молби за закрила е съответно 7 144 и 11 081, т.е. няколко пъти по-висок от този през 2012 г. (1 387)⁹⁰. Това неколккратно увеличение на броя на потърсилите закрила в страната поставя съществуващата инфраструктура от центрове за настаняване и механизми за разглеждане и решение по молби за закрила в ситуация на липсващи или ограничени ресурси.

⁸⁹ Център за изследване на демокрацията. ASSESS Интеграция на уязвими групи мигранти: Национален доклад за България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014.

⁹⁰ Държавна агенция за бежанците. Статистика и отчети, <<http://www.aref.government.bg/?cat=8>>

Възможност за по-детайлен преглед на социално-демографския профил на търсещите и получилите бежански или хуманитарен статут дават данните, предоставени от Държавната агенция за бежанците (ДАБ)⁹¹. Между 1993 и 2010 г. бежанският поток съставлява предимно мъже, които пристигат сами (70 %). Голяма част от търсещите закрила са над 18-годишна възраст (86,5 %)⁹². През 2013 и 2014 г. обаче профилът показва увеличаващ се дял на семействата, жените и децата⁹³.

Образователният статус на търсещите закрила и на хората с предоставен бежански или хуманитарен статут е идентичен. Данни за него са получени въз основа на декларираното пред ДАБ от самите лица ниво на образование. През 2013 г. сред търсещите закрила най-голям е дялът на хората с основно (30 %) и начално образование (24,6 %), следвани от тези със средно (22 %). С висше образование са 7 %, като дялът на мъжете сред тях е малко по-висок от този на жените. Идентична е образователната структура на лицата, получили закрила в страната.

Търсещите закрила, пристигнали в България преди 2012 – 2013 г., обикновено не притежават значим собствен финансов капитал и за разлика от пребиваващите на други основания граждани на трети страни най-често не могат да започнат собствен бизнес. Те обикновено работят като наемни работници, като продавачи или хамали в заведения и магазини на техни сънародници, или на строителни обекти. Често тяхната заетост е полузаконна или незаконна с устни уговорки за условията на труд, дължината на работния ден и заплащането. Нередки са случаите, в които такива уговорки не се спазват от работодателите.

За периода 1989 – 2014 г. притокът на имигранти в България остава сравнително слаб. Броят на пребиваващите в страната граждани на трети страни⁹⁴ обаче постепенно нараства като между 2009 и 2013 г. се удвоява от 21 477 души до 43 215 души. Най-висок в страната е дялът на граждани на трети страни (ГТС), произхождащи от Руската федерация (41 % от всички ГТС през 2009 г. и 35 % през 2013 г.), Украйна (10,2 % през 2009 г. и 8,2 % през 2013 г.) и Турция (10 % през 2011 г. и 17 % през 2013 г.). След

⁹¹ Писмо № 02-3628 от 19.06.2014 г. от Държавната агенция за бежанците до Центъра за изследване на демокрацията.

⁹² Mancheva, M. Country Report: Bulgaria in Nonchev, A. and N. Tagarov (eds.) Integrating Refugee and Asylum-Seeking Children in the Educational Systems of EU Member States. Sofia: Center for the Study of Democracy, стр. 110-111 по данни на ДАБ.

⁹³ Държавна агенция за бежанците. Статистика и отчети, <<http://www.aref.government.bg/?cat=8>>

⁹⁴ В настоящия доклад взаимозаменяемо се използват термините „граждани на трети страни“, „имигранти“, както и „чужденци“.

тях по брой се нареждат гражданите на Република Македония, Молдова и Армения с дял от 2 % до 3 % от всички граждани на трети страни, пребиваващи в страната. Броят на лицата, произхождащи от Южна и Северна Америка, Австралия и Нова Зеландия, е незначителен, достигащ от няколко десетки до няколкостотин души.

Пребиваващите в страната имигранти живеят в по-големите градове. Пет български града са основен приемник на мнозинството от чужди граждани – в София живеят 31 %, във Варна 10,5 %, в Пловдив 9,2 %, в Бургас 6,8 % и в Благоевград 4,2 %⁹⁵.

Въпросът за социално-демографския профил на имигрантите в България засега не е бил обект на по-сериозни изследвания. Социологическо проучване от 2009 г. сочи, че те са преобладаващо икономически активни. Домакинствата на почти една трета от интервюираните респонденти – имигранти имат брутни месечни доходи от над 1 800 лв., а дялът на бедните домакинства с доходи под 600 лв. е 8,2 %, като най-висок сред тях е броят на респондентите от африканските страни. Над половината от респондентите (54,7 %) оценяват финансовото си положение като средно, а близо 20 % оценяват себе си като заможни. Над 25 % от имигрантите декларират, че имат собствен бизнес⁹⁶. Специфична уязвимост на тази група е липсата на информация от държавната администрация на език, различен от български.

Непридружени деца

В периода 1993 – 2012 г. броят на непридружените деца, търсеци закрила в България, е нисък. Промяна в тази тенденция към увеличение се забелязва през 2013 г. в резултат на нарастването на притока от бежанци от Сирия.

Увеличава се и общият брой на регистрираните през 2013 г. деца – 2 270 (183 от които непридружени), или повече от осем пъти повече от тези, регистрирани през 2012 г. (269, от които 63 непридружени)⁹⁷.

⁹⁵ Национален статистически институт. Данни от преброяването 2011 г., публикувани на страницата на проекта SEEMIG, <<http://www.seemig.eu/downloads/newsletters/SEEMIGNewsletter1BG.pdf>>

⁹⁶ Изследване на имигрантите в България, проведено през 2009 г. като част от изследователски проект „Икономическата имиграция в България и националната идентичност“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ към МОН с ръководител проф. Кр. Петков. Проучването обхваща чужденци, живеещи поне 6 месеца в България в шест големи града в страната (София, Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Благоевград).

⁹⁷ Писмо № 02-3628 от 19.06.2014 г. на Държавната агенция за бежанците до Центъра за изследване на демокрацията.

Официални данни на ДАЗД сочат, че през 2013 г. Агенцията е наблюдавала и координирала действията на институциите по отношение на 204 случая на непридружени деца – чужденци, по-голямата част от които са момчета на възраст 14-18 години. Наблюдаваните деца пристигат в България от общо 20 страни на произход, като водещи сред тях са Сирия (33 % или 67 деца), Афганистан (24,5 % или 50 деца), Мали (11 % или 23 деца), Кот Д'Ивоар (6 % или 12 деца), Ирак и Алжир (5,4 % за всяка от двете страни или по 11 деца)⁹⁸.

Като обобщение на наличните данни следва да се отбележи, че един от основните фактори, които поставят бежанци и мигранти в България в положение на уязвимост, е свързан с липсата на достъпна информация на език, различен от български, при досега с административни органи. Вследствие на петкратното увеличение на търсещите закрила в страната и ниската готовност на институциите да поемат такъв брой бежанци към 2013 – 2014 г. възможността за настаняване, условията и неизвестната продължителност на престоя в центровете за настаняване ги поставят в ситуация на уязвимост и несигурност. В допълнение на увеличения брой, промяната в профила на търсещите закрила от пълнолетни мъже към по-голям брой семейства, жени и непридружени деца изостря нуждата от подходящи условия за тяхното настаняване. Тези, които намират работа, често са без трудови или граждански договори и стават жертва на измами от работодатели без възможност за защита.

4.2. Институции и организации, ангажирани в работата с търсещи международна закрила и други уязвими групи чужденци

Държавната агенция за бежанците (ДАБ) е органът, който разглежда и взема решение по молбите за предоставяне на статут, организира приемането, временното настаняване и интеграцията на чужденците, търсещи 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 и издава удостоверителни документи⁹⁹.

⁹⁸ Писмо № 48-05-37 от 21.07.2014 г. на Държавната агенция за закрила на детето до Центъра за изследване на демокрацията.

⁹⁹ 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, чл. 53.

Министерството на вътрешните работи чрез дирекции „Гранична полиция“ и „Миграция“ има значителни, общи спрямо всички видове миграция, правомощия в управлението на миграционните процеси и граничния контрол, включително и относно лицата, търсеци международна или хуманитарна закрила. Често полицейските служители са тези, които влизат първи в досег с представители на уязвимата група.

Държавната агенция за закрила на детето е основният национален орган, отговарящ за разработването на политики за закрила на детето и за контрола на тяхното прилагане. Мерки за закрила се прилагат за всяко дете в страната, независимо от гражданството или правния му статут¹⁰⁰. ДАЗД има правомощия в контекста на децата бежанци и търсеци закрила, в това число непридружените. Двете групи на практика попадат в категорията „деца в риск“, имащи право на специална закрила.

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. Важна роля, обусловена от международния си мандат, изпълнява **Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците (ВКБООН)**. 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.

Чужденците, търсеци 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 закрила¹⁰¹.

С оглед на ограничената си законодателна роля, гражданските организации намират своето място в развитието на миграционните политики и в управлението на миграционните процеси като наблюдател и коректив. Пример за това са някои от функциите на основните НПО и организации от гражданския сектор:

¹⁰⁰ Мерките за закрила по *Закона за закрила на детето* включват: настаняване в приемно семейство или в семейство на негови роднини или близки, настаняване в дом за деца, лишени от родителска грижа, или в алтернативни услуги от резидентен тип (с по-малко настанени деца и по-близка до семейната среда), или подкрепа и наблюдение на семейството на детето. Повече в Манчева, М., С. Иванова, К. Димитрова. Оценка на интеграцията на уязвими групи мигранти в България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014.

¹⁰¹ 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, чл. 23.

- **Бежанско-мигрантската служба на Българския червен кръст** извършва дейности за подпомагане на лица, които се намират в производство за предоставяне на статут и на чужденци, изявили желание да потърсят закрила в България и задържани в граничните сектори, както и на мигрантите, настанени в специални домове за временно настаняване на чужденци. Подпомага се институционалното укрепване и работа на неправителствени организации на бежанските и мигрантски общности и осъществяването на мониторинг на условията в регистрационно-приемателните центрове и транзитния център на Държавната агенция за бежанците.
- **Каритас България** предоставя социални консултации, здравни и образователни грижи, хуманитарна подкрепа и специализирани услуги на бежанци и мигранти.
- **Български хелзинкски комитет** извършва наблюдение и оценка на практиката при провеждане на производство за предоставяне на международна закрила на територията на България (по споразумение с ВКБООН); осъществява мониторинг на границата и административните центрове за задържане на чужденци; подпомага създаването на правни стандарти за закрила на бежанците и спазване на основните права на мигрантите; изследва състоянието на правата на децата в кризисни центрове.
- **Асоциация за бежанци и мигранти** осъществява правна защита на бежанци и мигранти; способства за справедлива и бърза бежанска процедура; защитава правото на бежанците при съдебен преглед на актовете на специализираната администрация; осъществява експертна, консултантска, преподавателска дейност; работи по изследователски програми и инициативи.
- **Център за правна помощ – Глас в България** предоставя правни консултации на бежанци и мигранти; води индивидуални дела за защита правата на чужденци и други нуждаещи се; организира семинари и обучителни курсове, предназначени за представителите на целевите групи, служители на държавната администрация и съдебната система; лобира за законодателни промени и за изграждането на хармонизирана с европейските и международни стандарти правна рамка.
- Съществуват и организации на самите мигрантски общности като **Съвет на жените бежанки в България**, който подпомага новопризнати бежанци чрез предоставяне на помощ в контактите им с различните институции; предоставя консултации по отношение на първоначалната им адаптация и интеграция със специални указания за жените-бежанки; предоставя информация относно права и задължения в България; представлява бежанците пред различни институции; чества различни културни и традиционни празници.

- **Приятелите на бежанците** и **Проект Бежанци** са нови доброволчески групи, които се организират първоначално в социалните мрежи и реализират акции за набиране на дрехи и вещи от първа необходимост, осигуряват медицински прегледи, провеждат разнообразни уроци и дейности като курсове по български език, занимания за деца и др., придружават бежанци и намират преводачи¹⁰².

4.3. Проблеми, срещани от търсещите закрила и други уязвими групи чужденци

Незнанието на български език е в основата на голяма част от проблемите на чужденците в България във всеки аспект на контактите им с институциите – от процедурите за подновяване на разрешително за пребиваване или предоставяне на бежански или хуманитарен статут до правото на образование или ползването на здравни услуги. По правило българските институции предоставят информация само на български език. Частично изключение в това отношение е Държавната агенция на бежанците, която предоставя информация, свързана с процедурите за искане на закрила, на различни езици. ДАБ разполага и с преводачи, въпреки че много често достъпът до тях е ограничен.

Сред приоритетите в *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията* (НСМУИ) е укрепването и разширяването на мрежа от информационни центрове за имигранти¹⁰³. Повече внимание на необходимостта от предоставяне на информация на собствения език на чужденците на равнище политики се обръща във връзка с групата на бежанците. *Националната стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България* (НСИЛПМЗ) предвижда във възможно най-кратък срок след предоставянето на статут на лицата да се осигурява достъп до информация на собствения им език или на език, който те разбират¹⁰⁴. Все още обаче предоставянето на информационни материали на езика на ГТС не е стандартна практика в България. Примерите са свързани по-често с финансирани проекти, а не са устойчиви дейности. Няма стандартни процедури и практики за осигуряването им

¹⁰² Център за изследване на демокрацията. Справочник на институциите и организациите, работещи с бежанци и мигранти, София: Център за изследване на демокрацията, 2015, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17228>>

¹⁰³ Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (НСМУИ), стр. 40, <<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1415>>

¹⁰⁴ Национална стратегия за интеграцията на лицата получили международна закрила в Република България (НСИЛПМЗ), стр. 16, <<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4765>>

в основните институции за контакт по интеграция като Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и мрежата от Бюра по труда. Информационни материали на български, руски и английски език са изготвени и се разпространяват от информационните центрове за интеграция на имигранти на Международната организация по миграция. След големия приток на търсещи закрила през 2013 г. Агенцията по заетостта съвместно с Държавната агенция за бежанците изготвя информационна брошура на арабски, френски и английски език с информация за предоставяните от Бюрата по труда услуги. Според работещи в тази област експерти, които предоставят правна помощ и консултации на бежанци и мигранти, когато се налага да контактуват с длъжностни лица в държавните институции, ГТС разчитат обикновено на помощта на български познати, които ги придружават и помагат с превода¹⁰⁵. В някои случаи организации, предлагащи услуги за мигранти, като Червения кръст или Съвета на жените бежанки в България, осигуряват езиково посредничество на своите клиенти. Тези услуги обаче са неустойчиви, тъй като зависят от човешки ресурси и проектно финансиране.

За търсещите закрила в България проблеми могат да възникнат на всеки етап, свързан с уреждането на правния им статут – от регистрирането на молбата, през начина, по който протича производството по предоставяне на статут, до евентуалното обжалване и последваща интеграция. Към първата половина на 2015 г. все още не е налице установен срок между момента на подаване на молба за предоставяне на статут и момента на регистрацията ѝ, което според представител на Фондация за достъп до права (ФАР) поставя търсещите закрила в правен вакуум без ясен срок, в който да бъде преодолян¹⁰⁶.

В процеса на производство по предоставяне на статут също има редица проблеми. Един от тях е ползването на правна помощ. Търсещите закрила имат достъп до правна помощ и като цяло ползват такава, но адекватното ѝ осигуряване често е затруднено от липсата на установени механизми и срокове за назначаване на интервюта¹⁰⁷.

Проблеми възникват и при обжалването на отказ за предоставяне на статут поради липсата на качествена правна подкрепа. Жалбите на чужденците често биват насочвани към Националното бюро за правна помощ, което да определи служебен защитник. То обаче не разполага с адвокати,

¹⁰⁵ Интервю с председателя на УС на Фондация за достъп до права, 02.01.2015 г.

¹⁰⁶ Интервю с представител на ФАР, 30.06.2014 г.

¹⁰⁷ Интервю с представител на ФАР, 30.06.2014 г.

които да са специалисти по миграционно право, а тези, които осигурява, често биват определяни като ниско платени и слабо мотивирани¹⁰⁸.

В процеса на производство по предоставяне на статут често не се отчитат индивидуалните особености на търсещите закрила, като например травматично пътуване до България или преживяване на травма в страната на произход. Понякога това може да се окаже пречка за получаването на статут.

Друга голяма част от проблемите, срещани от чужденците в общежитията на ДАБ и центрoвете за задържане на чужденци (СДВНЧ), са от битово естество. Въпреки предприетите подобрения и реконструкция, в много случаи условията не са с необходимото качество. Пренаселеността е друг проблем, посочен от експерти от неправителствените организации, който е свързан и с липсата на лично пространство.

Проблеми в тези центрове възникват и в отношенията между чужденците и администрацията. Като причина се посочва недостатъчно квалифицираният и мотивиран персонал. Извън столицата е затруднен и достъпът до определени услуги – образование, правна помощ, здравеопазване, психологическа подкрепа. Допълнителен проблем в центрoвете за задържане е, че там в режима на чужденците има редица ограничения. Това, заедно с липсата на яснота по отношение на бъдещето и смятаната за монотонна дневна програма, е предпоставка за възникване на напрежение и понякога конфликти¹⁰⁹.

Много от чужденците, вече получили бежански или хуманитарен статут, срещат трудности с намирането на жилище. Често пъти ДАБ осигурява възможност след предоставянето на статут бежанците да продължават да живеят в общежитията за определен период, но това е временно решение.

Въпреки че според българското законодателство търсещите закрила и чужденците с бежански и хуманитарен статут имат достъп до системата на здравно осигуряване, на практика съществуват редица пречки за упражняването на това право. Тези пречки може да са свързани с липсата на финансови средства за закупуване на лекарства, незнанието на български език, нежеланието на лекарите да работят с чужденци и др. Понякога такива проблеми частично се решават със съдействието на

¹⁰⁸ Интервю с представител на ФАР, 30.06.2014 г.

¹⁰⁹ Интервю с представител на БЧК, 02.07.2014 г.

представители на гражданския сектор и на доброволци, които придружават чужденците до здравните институции и помагат с намирането на лекарства¹¹⁰.

Децата бежанци и търсещи закрила, както и мигранти, са особени групи, които имат специфични проблеми и потребности. Законодателството обаче в много отношения не е изрично разписано и има редица неуредени проблемни зони на правен вакуум. Тези зони са най-ясно изразени по отношение на непридружените деца и образованието. По закон децата бежанци имат същите права като български граждани и деца, но предвид особените им потребности на практика често пъти те не могат да ги упражняват¹¹¹.

Особено уязвима група са непридружените деца, които се сблъскват със специфични проблеми, свързани с предоставянето на статут, както и на образование, психологическа подкрепа и т.н.

Децата с различни форми на легален статут, както и тези без статут, срещат редица проблеми в осъществяване на правото им на образование. Най-добре е уредено образованието на децата със статут на постоянно пребиваване – те имат правата на български граждани, освен това най-често владеят български език. Според практика на Върховния административен съд от 2014 г. в този смисъл¹¹², децата със статут на продължително пребиваване вече имат право на безплатно образование и не трябва да заплащат такси¹¹³, въпреки че към средата на 2015 г. *Законът за народната просвета* все още не е променен.

Сериозен обаче е проблемът с достъпа до образование на децата бежанци и търсещи закрила. Голяма част от тях нямат документи, с които да удостоверят етапа на образованието си, ако са ходили на училище в страните си на произход. В случаите, когато документите не са проблем, много от тях не ходят на училище заради много ниското ниво на владеене на български език, дори и когато са посещавали езикови курсове. Ограничена

¹¹⁰ Интервю с представител на БЧК, 02.07.2014 г.

¹¹¹ Интервю с представител на ДАЗД, 04.07.2014 г.

¹¹² Виж: Върховен административен съд. Решение № 8703 от 24.06.2014 г. по дело № 4144/2014 г., <<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/7b9d378b57e34c0dc2257cfe006a307b?OpenDocument>> и Върховен административен съд. Определение № 8610 от 23.06.2014 г. по дело № 7418/2014 г., <<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d6397429a99ee2afc225661e00383a86/c9f52c228f3507b0c2257cfc00577c09?OpenDocument>>

¹¹³ Изявление на експерт от МОН на националния семинар по ASSESS, че отскоро е прието децата ГТС вече да не заплащат такса за образование, 16.04.2015 г.

или никаква е и подготовката на учители да включват в класовете деца, които не владеят български.

Децата без правно уреден статут, ЕГН/ЛНЧ или необходимите за записването в училище документи на практика са извън системата на образование. В някои случаи, при наличие на добра воля от страна на определено училищно ръководство, дете без документи може да посещава училище със статут на „слушател“¹¹⁴.

Политиките за интеграция на децата мигранти и бежанци в областта на образованието имат нужда от развитие, за да отговорят на нуждите на тази уязвима група. Насоките на подкрепа са в осигуряването на безплатен достъп до училище, подпомагашо и качествено обучение по български език, както и допълнителна помощ в класове с деца бежанци и квалификационни курсове за учители за работа в мултикултурна среда¹¹⁵.

Анализът на съществуващите политически мерки и програми за интеграция на мигранти показва, че мерките са насочени и към двата пола. Резултатите при жени мигранти сочат необходимостта от диференциран подход на интеграционната политика, особено в области като заетост и социално подпомагане. По отношение на децата, анализът показва един по-скоро частичен подход спрямо тях, като стратегическите документи в областта на миграцията и убежището не я третират като обособена целева група със специфични потребности¹¹⁶.

Що се отнася до **интеграцията** на търсещите закрила, на практическо ниво интеграционните мерки се определят от *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България*, но последната известна такава е за периода 2011 – 2013 г. и в мерките по нея са включени твърде малко лица. Очаква се през 2015 г. междуведомствена работна група да започне разработването на единна актуализирана стратегия въз основа на *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията* (2011 – 2020 г.), като в нея ще се влее *Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България* (2014 – 2020 г.). Този нов документ се очаква да очертае интеграционната

¹¹⁴ Интервю с представител на ДАЗД, 04.07.2014 г.

¹¹⁵ Център за изследване на демокрацията. ASSESS Интеграция на уязвими групи мигранти: Национален доклад за България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 2.

¹¹⁶ Център за изследване на демокрацията. ASSESS Интеграция на уязвими групи мигранти: Национален доклад за България. София, Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 1.

стратегия на национално ниво и ролята на неправителствения сектор, подплатени с ясни финансови параметри.

Освен в предоставянето на закрила, Държавната агенция за бежанците е основната държавна институция, ангажирана в интеграцията на чужденците с предоставен статут. С отговорности по отделните аспекти на интеграцията им са, в рамките на тяхната компетентност, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването, Министерството на външните работи, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и други¹¹⁷.

Според *Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020 г.)* набелязаните конкретни дейности за НПО са: правни консултации; културна ориентация; здравеопазване и психологическа подкрепа; образование; настаняване; търсене и намиране на работа; социално подпомагане; социални услуги, вкл. за хора със специфични нужди; събиране на семейства; доброволчество; организация на целеви дарителски акции; организация на информационни кампании сред бежанците и за широката общественост¹¹⁸.

Поради своята различна от преобладаващите раса, народност, етническа принадлежност, гражданство, произход, религия или вяра, чужденците в производство за предоставяне на закрила и тези с предоставен статут на бежанец са уязвимата група, за която съществува най-висока степен на вероятност да пострада от прояви на **дискриминация**.

Пряко ангажираните със защитата от дискриминация институции са Комисията за защита от дискриминация (КЗД), със специализирани спрямо пострадалите от актове на дискриминация правомощия, и съдилищата, пред които се обжалват решенията на КЗД, както и се предявяват искове по *Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр)*.

¹¹⁷ 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, стр. 12, <http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ>=>

¹¹⁸ 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, стр. 31, <http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ>=>

Неправителствените организации имат значителна законово установена роля в тази област, като дават становища и участват в разработване на проекти за нормативни актове, обмен на информация и други форми¹¹⁹.

Според *33Дискр* гражданският сектор може да инициира производства¹²⁰, да подава самостоятелен иск в случаите, когато са нарушени правата на множество лица¹²¹, както и да встъпва в производството. Тези възможности представляват значителен напредък спрямо ограничената процесуална роля на НПО относно другите уязвими групи, разгледани в настоящия анализ.

Броят на подадените жалби е твърде малък, за да е възможен анализ на тенденциите, както в дискриминационните, така и в антидискриминационните практики на българските институции по отношение на ГТС. Данните за 2013 г. показват, че разпределението на подалите жалби чужденци по гражданство и по полов признак е сходно с това на имигрантите в страната. Изглежда, че основните области, в които жените се сблъскват с дискриминация, са предоставянето на социални помощи, отношението на работното място и равният достъп до образование¹²².

4.4. Механизми за взаимодействие между институции и НПО по отношение на търсещите международна закрила и други уязвими групи чужденци

Правната уредба отрежда второстепенна роля на гражданския сектор във формирането на политиките по отношение на бежанците и мигрантите. В новосъздадения Национален съвет по миграция и интеграция¹²³ представителите на НПО могат да бъдат канени на отделни заседания, а не са част от Съвета. Към момента липсват и механизми и консултации за включване

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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, чл. 50.

¹²¹ 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, чл. 71, ал. 3.

¹²² Център за изследване на демокрацията. ASSESS Интеграция на уязвими групи мигранти: Национален доклад за България. София, Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 32.

¹²³ Постановление № 21 на МС от 5.02.2015 г. за създаване на Национален съвет по миграция и интеграция, обн. ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., София: Министерски съвет на Република България, 2015.

мнението на различни групи чужденци, техни асоциации и сдружения при формирането на интеграционни политики.

Характерно за групите на търсещите закрила и други граждани на трети страни е големият брой услуги, описани по-горе, които те получават от НПО сектора и от новосформирани доброволчески организации. Голяма част от тях обаче са законово предвидени функции на държавни институции, в които неправителствения сектор следва да съдейства за изпълнението, а не да замества държавните задължения.

Актуалната *Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020 г.)* набелязва областите на сътрудничество между институциите и НПО: информация, координация и взаимно подпомагане на дейности, които имат общ резултат¹²⁴.

По информация на ангажирани НПО предстои създаването на Координационен механизъм за работа с деца бежанци, който, както вече създадените механизми за работа с жертви на трафик и деца, претърпели различни посегателства, ще представлява сериозна крачка в посока усъвършенстване на взаимодействието между институции и НПО в тази сфера¹²⁵. Нещо повече, подобен модел би могъл да бъде възприет и спрямо цялостната работа на институциите с лицата, търсещи закрила.

¹²⁴ 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, стр. 31, <http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ==>

¹²⁵ 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/>>

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Анализът на механизмите за взаимодействие между институции и НПО в подкрепа на четири избрани уязвими групи – лишени от свобода, жертви на трафик на хора, пострадали от домашно насилие, търсещи закрила и други уязвими групи чужденци – сочи ясни тенденции в интензивността на сътрудничеството между двете целеви групи в подпомагането на посочените общности.

Най-активно е участието на организациите в работата с **жертви на трафик на хора**, където процесът се управлява чрез Националния механизъм за насочване и покрива голям обем социални услуги, осигурявани от НПО, както и установените им модели на сътрудничество с НКБТХ и включените в нея институции.

Поради присъствието на **пострадалите от домашно насилие** заедно с жертвите на трафик в портфолиото на редица организации, работата с тази втора уязвима група следва вече успешно изградените модели, включително разработването на координационен механизъм за взаимодействието между различните заинтересовани страни. Трафикът на хора се преследва със средствата на наказателното право, докато пострадалите от домашно насилие получават защита по гражданскоправен път. В същото време системата за подпомагане на жертвите на домашно насилие има редица допирни точки със защитата на пострадалите от престъпления. Цялостният подход по усъвършенстване на правната защита на тези пострадали би следвало да включва изследване, както на делата по *ЗЗДН* в гражданските съдилища, така и на наказателните дела за неизпълнение на заповеди за защита, както и на делата за телесни повреди и убийства на лица в близки взаимоотношения. Значителен и недокрай използван ресурс за сътрудничество в работата по политиките на противодействие на домашното насилие представлява и финансирането на проекти на НПО от страна на Министерството на правосъдието.

При **уязвимите групи чужденци** и **лишените от свобода** взаимодействието е значително по-проблемно. Увеличеният миграционен поток към България налага разширяване както на капацитета на ангажираните институции за приемане и интеграция на чужденците, така и на информираността на властите относно важността на сътрудничеството с НПО, които засега имат сравнително маргинална нормативна роля при развитието на законодателството и формирането на политики. Интензивното подпомагане, което гражданите

данското общество осъществява на търсещите закрила, предстои да намери законодателно и практическо признание чрез трайно уреждане на взаимодействието между институции и НПО по отношение на тази общност.

Изискванията на режима за изтърпяване на наказанието, както и извънредната зависимост от управата на затворените институции, в която **лишените от свобода** са поставени, увеличават значително тяхната уязвимост. В същото време правната рамка не предвижда механизми за директно посредничество на неправителствени организации в този процес, а изискването за пълномощно при представителство пред директора на затвора го затруднява допълнително и в случаите, когато то може да се осъществи писмено. Неуреденият достъп на НПО до лишените от свобода ги лишава от услуги, които биха съдействали за по-качествен контакт с институциите в и извън системата за изпълнение на наказанията, а същевременно биха намалили прекомерната ангажираност на персонала, работещ ежедневно със затворниците.

Общи препоръки

Успешният опит от Националния механизъм за насочване във връзка с жертвите на трафик и от подготвящия се координационен механизъм относно пострадалите от домашно насилие подчертава необходимостта от създаване на подобни **координационни инструменти за взаимодействието между институции и НПО** във връзка с всяка от разглежданите уязвими общности.

Работата по съществуващите механизми, от своя страна, следва да улесни не само практическото участие на гражданското общество, но и **разширяването на ролята му във формирането на политики**.

Съществуващите и подготвящите се координационни инструменти следва да засилят акцента върху **събирането на данни** от всички ангажирани институции и организации по **единни критерии**. Решаващи органи като Държавната агенция за бежанците, подпомагащи субекти като Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане, междуинституционални структури като Националната комисия за борба с трафика на хора, Министерството на вътрешните работи и съдилищата, осъществяващи функции по правоприлагане и правораздаване спрямо различните уязвими групи, както и ангажираните НПО следва да постигнат съгласие по най-важните показатели относно уязвимите лица, за които да се събират хармонизирани данни, обобщавани на годишна база. Това ще очертае по-ясно профила на уязвимите групи и ще подпомогне законода-

телните промени и формирането на политики за подкрепа при преодоляването на специфичните им проблеми.

Що се отнася до партньорството на неправителствените организации в изготвянето на законодателство и формирането на политики, **участието на гражданския сектор в законодателни работни групи** следва да получи по-подробна законова и подзаконова регламентация, за да зависи в по-малка степен от преценката на съответната администрация. Особено значителен би бил приносът на сектора в нормотворческата работа по хармонизиране на националната правна рамка с ратифицираните международни актове и по-адекватно транспониране на законодателството на ЕС.

Препоръки относно лишените от свобода

- Осигуряване на условия за директен достъп на НПО до лишените от свобода – разписване на законов механизъм за достъп извън разрешенията за всеки отделен случай, както за посещения с цел мониторинг, така и за по-дългосрочна работа в затвора. Този механизъм, изграден с участието на неправителствените организации и зачитайки мнението на лишените от свобода, трябва да съдържа ясни критерии за допускане на всякакъв вид заинтересовани външни лица в затвора. Разрешенията за достъп не трябва да се дават *ad hoc* и да зависят от волята на ГДИН за сътрудничество и от индивидуалната преценка на компетентния орган. По този начин неправителствените организации ще могат както да поемат част от прекомерното натоварване на социалните работници по отношение на проблемите на лишените от свобода в персоналната им сфера, така и да покрият спектъра от ситуации от лично естество, на които понастоящем се реагира на случаен принцип. Специфична подкрепа ще могат да оказват и на особено уязвимите сред лишените от свобода като наркозависими, чужди граждани, възрастни хора и т.н.¹²⁶
- Отваряне на институциите, вземащи решения относно наказанието на лишените от свобода, към законово регламентирано участие на неправителствените организации – механизъм за отчетност на директора на затвора и възможност за консултативен орган с гражданско участие, който да подпомага дейността му.
- Привличане на обществена експертиза от страна на комисиите по изпълнение на наказанията към всеки затвор и наблюдателните комисии

¹²⁶ Повече за тези групи лишени от свобода в: Куеяр, А. и др. Уязвими групи лишени от свобода: наръчник. София: Център за изследване на демокрацията, 2015.

чрез приобщаване в състава им на представители на неправителствения сектор по законово уредена процедура.

- Организиране на курсове за социално ориентиране сред лишените от свобода в активно взаимодействие между затворните власти и неправителствените организации. Тези курсове могат да учат лишените от свобода как да пишат молби, други заявления и жалби, кога към какви институции могат да се обърнат и други социални умения. За чуждите граждани може да се включват основни познания по български език. Такива курсове могат да се водят и от дългосрочно пребиваващите лишени от свобода (и тези с доживотни присъди) като мярка за осмисляне на престоя им и форма на кариера в затвора, което ще облекчи работата на затворния персонал.

Препоръки относно жертвите на трафик на хора

- Продължаване на разработването на таргетирани кампании с участието на НПО за повишаване информираността и превенция сред общности и райони с висок риск от попадане в трафик.
- Развитие на нови механизми с участието на НПО, които да подпомагат процеса на реинтеграция на жертви на трафик в няколко насоки:
 - услуги, базирани в общността, за реинтеграция, особено на деца, чрез оказване на комплексна подкрепа както на жертвата, така и на семейството;
 - механизми, свързани с подобряване на достъпа на жертвите на трафик до услуги, които биха подпомогнали тяхната дълготрайна реинтеграция: подкрепа за намиране и наем на жилище, достъп до здравната система, достъп до образователната система за деца и за възрастни, подкрепа за реализация на пазара на труда;
 - механизми за мониторинг и оценка на предоставените социални услуги.
- Предвид травматизиращото преживяване, през което минават жертвите на трафик, задълбочаване на ролята на НПО при провеждане на обучения за органите на досъдебното и съдебното производство за повишена чувствителност към жертвите и в частност укрепване на механизмите за щадящи методи на разпит, особено при деца.
- Увеличаване на видимостта на Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления и информацията в публичното пространство, както и по-широко практическо използване на законово уредената възможност гражданските организации да участват във формирането на политиките по подпомагане и финансова компенсация на жертвите на трафик.

- Увеличаване на капацитета за идентификация на деца жертви от мъжки пол и развитие на услуги и механизми за тяхната подкрепа с участието на НПО.

Препоръки относно пострадалите от домашно насилие

- Включване на представители на съдебната власт в развиването на проекта за координационен механизъм и съпътстващи инструменти по отношение на жертвите на домашно насилие. Участието на магистратурата би засилило като важен компонент от механизма търсенето и получаването на защита по *ЗЗДН* и ангажирането на наказателната отговорност на извършителите на насилието.
- Увеличаване на приложното поле на обученията на представители на различни професии и институции с цел повишаване на осведомеността им и с участието на експерти от НПО, включително и с финансиране с публични ресурси. Както и понастоящем, за особеностите на феномена „домашно насилие“ и най-ефективните начини за защита и подпомагане на пострадалите следва да бъдат обучавани както социални работници, така и медицински специалисти от доболничната и болничната помощ. При случаите сред малцинствените общности огромна би била ролята на вече утвърдените здравни медиатори. Като елемент от най-добрите европейски практики би могла да се осъществи и по-пряка връзка с обученията за деца и ученици по въпросите на предотвратяване на насилието.
- Акцент в рамките на съдебната система на обученията относно спецификите на децата като жертви на домашно насилие, част от цялостната реформа на българското правосъдие по отношение на тази особено уязвима група.
- Повишаване на информираността на магистратите за законово и практически закрепената роля на НПО като доставчици на социални услуги за пострадалите и произтичащото тяхно място в съдебните производства.
- Насърчаване и разширяване на съвместните инициативи на институции и НПО на местно ниво и в регионите, където активността на гражданския сектор по подпомагане на пострадалите от насилие е по-слаба. Такива инициативи подпомагат решаването на конкретни практически проблеми в съответните населени места и в повечето случаи изпреварват съответните нормативни разрешения на централно ниво.
- По-пряка връзка между проектното финансиране на организации, работещи в сферата на противодействието на домашното насилие, и използването на опита им и резултатите от финансираните проекти при изработването на законодателство и политики.

Препоръки относно търсещите закрила и уязвимите групи чужденци

- Създаване на работещ координационен механизъм за взаимодействие между гражданския сектор и институциите, който гарантира и подпомага изпълнението на подкрепящата функция на НПО в области като правна защита, интеграция, достъп до услуги, информация и ориентация на търсещи закрила и други уязвими групи чужденци.
- Подпомагане на ролята на организациите в областта на обученията и повишаването на информираността сред институции, които изпълняват функции по отношение на бежанци и търсещи закрила у нас.
- Засилване на ролята на сектора в подпомагането на достъпа на търсещите закрила и чужденците с предоставен статут до здравната система чрез провеждане на разяснителни кампании за правото им на достъп и лечение, работа с лекари за разясняване правата и нуждите на търсещите закрила, предоставяне на информация на език, разбираем за пациентите.
- Ангажиране на НПО в адресиране на проблеми с достъпа до образование на децата-бежанци и търсещи закрила и тези без легален статут, както и в подготовка на учители, които да са готови да посрещнат образователните нужди на деца, които не владеят български език.
- Възстановяване на програми на НПО за подкрепа при търсене на жилище за хора, получили бежански или хуманитарен статут.

Настоящото изследване анализира механизмите за взаимодействие между институции и гражданските организации в подкрепа на четири уязвими групи – лишени от свобода, жертви на трафик на хора, пострадали от домашно насилие, търсеци закрила и други уязвими групи чужденци – и посочва тенденциите в сътрудничеството между двете целеви групи в подпомагането на посочените общности. Докладът обобщава профила на ангажираните органи и организации, както и проблемите в отношенията между тях. Подробно са разгледани инструментите за сътрудничество между институциите и неправителствения сектор по отношение на конкретната уязвима общност, както на законодателно, така и на практическо равнище. Очертават се и връзките между посочените проблеми и елементите от механизмите за взаимодействие, които биха могли да доведат до тяхното разрешаване. В заключение се отправят препоръки за участието на гражданското общество в цялостната подкрепа, и по-специално в предоставянето на юридическо, социално и административно подпомагане на уязвимите лица. Тези препоръки са основани на споделения опит и становища от страна на властите и гражданското общество, както и на приложимите чуждестранни модели и добри практики.