



## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛОЖЕНИЕТО НА ЖЕРТВИТЕ НА ТРАФИК НА ХОРА

Меморандум с препоръки

## Съдържание

За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” и настоящия меморандум.....	3
Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на жертвите на трафик на хора в България.....	4
Проблеми, срещани от жертвите на трафик на хора, и механизми за взаимодействие между институции и НПО .....	6
Предложения за реформи.....	8
Координация на усилията .....	8
Разширяване на ролята на НПО в изготвянето на законодателство и формиране на политики .....	9
Необходими законодателни промени и участие на гражданския сектор .....	10
Подобряване на политики и практики .....	11

## За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” и настоящия меморандум

Инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” включва в своя обхват четири уязвими групи: лишени от свобода, пострадали от трафик на хора и от домашно насилие, както и чужденци, нуждаещи се от международна закрила. Макар и много различни по своя характер, тези общности се сблъскват със сходни проблеми в отношенията си с институциите, сред които недостатъчната им обезпеченост с човешки и финансови ресурси и невинаги адекватен на нуждите на уязвимите лица начин на работа с тях. Ето защо много често тези общности разчитат на гражданските организации за подобряване на положението си, включително чрез съдействие пред съответните компетентни органи.

Жертвите на трафик на хора заемат особено място сред избраните четири уязвими общности, тъй като са обект на непрекъснато развиваща се национална и международна регулация, а проблемите им в отношенията с институциите, от своя страна, са показателни за предизвикателствата пред цялостната защита и подпомагане на пострадалите от престъпления в България.

Целта на изследователския екип по инициативата бе да проучи, да направи критична оценка и да предложи пътища за усъвършенстване на взаимодействието между вземащите решения и НПО при подобряването на положението на избраните уязвими групи, между които жертвите на трафика на хора. Достигнатите изводи и заключения ще насърчат обмяната на опит и доброто сътрудничество в ежедневната работа на институциите и гражданското общество.

В предходните си етапи инициативата очерта в детайли профила на уязвимите групи, отношенията им с властите и НПО, и успешния чуждестранен опит и приложими в българския контекст практики. Разработена бе Концепция за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи, между които жертвите на трафик, превръщаща достигнатите изводи и заключения в по-нататъшни практически стъпки. Тя бе обсъдена на редица работни срещи с институции и организации, някои от които предоставиха и писмени становища и предложения.

Настоящият меморандум е част от серията документи с конкретни препоръки към ангажираните в работата с различните уязвими групи институции, произтичащи от Концепцията и от събраните по нея становища на държавни органи и неправителствени организации.

## Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на жертвите на трафик на хора в България

Актуалната миграционна обстановка и продължаващата законодателна работа по хармонизирането на националните правни норми с множеството международни стандарти, регулиращи борбата с трафика на хора, бележат едни от основните актуални предизвикателства пред съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на жертвите на трафик на хора в България.

Навлизането на повишен брой лица през границите, въпреки отделни спадове, поставя пред държавните органи и ангажираните с жертвите на трафика на хора представители на гражданския сектор няколко основни и постоянни въпроса. Проблематична е **идентификацията** на подобни пострадали сред общия миграционен поток, както и **отговорът на специфичните им нужди** в рамките на взаимодействието между системите в областта на международната закрила, незаконната миграция, защитата на жертвите на трафик и наказателното производство срещу трафикантите. Тези системи боравят с различни правни рамки и включват различни ангажирани институции и организации, така че в съвместната им работа често могат да се получат празнини.

От друга страна, продължава работата по **хармонизиране на българското законодателство и практика с международните стандарти в областта на борбата с трафика на хора** и на подпомагането на пострадалите от престъпления и тяхното участие в наказателния процес. След поредица от промени в *Закона за борба с трафика на хора* и в *Наказателния кодекс* в изпълнение на ангажиментите за транспониране на *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*, Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) и включените в нея институции полагат усилия за актуализация на *Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик* с оглед на променените реалности в борбата с този феномен. Паралелно се подготвят промени в *Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления* и в *Наказателно-процесуалния кодекс*, които да транспонират изискванията на *Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления*. Те са свързани с разширяване на обхвата на правото на информация на пострадалия, по-детайлно уреждане на неговото подпомагане, както и на неговата индивидуална оценка в рамките на наказателния процес.

Работата с пострадали от трафик на хора не е отмината и от **трудностите, съпътстващи подпомагането на всички уязвими групи**. Не всички представители на държавни органи, влизащи в контакт с пострадалите, са обхванати в достатъчна степен от обученията за справяне с типичните им уязвимости и за разясняване на правата и задълженията им на разбираем език. Работещите с пострадали от различни форми на насилие и трафик на хора не винаги са наясно в достатъчна степен как да вземат предвид

преживяната от жертвите травма в общуването с тях и как да не ги подложат на вторична виктимизация. Финансираната от държавата безплатна правна помощ е обвързана с редица доходни и други критерии, чието доказване чрез документи често не е по силите на лицата в положението, в което се намират, а без квалифицирана юридическа подкрепа те не могат да се възползват в пълна степен от правата си.

## Проблеми, срещани от жертвите на трафик на хора, и механизми за взаимодействие между институции и НПО

Анализът на механизмите за взаимодействие между институции и НПО в подкрепа на жертвите на трафик сочи относително висока интензивност на сътрудничество между двете групи в подпомагането на тази общност. Въпреки това, продължават да се срещат проблеми при идентификацията и подпомагането на жертвите на трафик, както и при участието им в наказателния процес.

Основен проблем при **идентификацията** на жертвите на трафик е, че много от тях не се възприемат като такива. Трафикът остава трудно разпознаваем въпреки сериозните усилия по превенция и множеството информационни кампании за рисковете от трафик, провеждани в районите, в които живеят потенциалните жертви, особено сред ромските общности.

В **досъдебното производство** жертвите на трафик често оттеглят показанията си поради страх от трафиканта или финансови причини. Продължават да се сочат случаи на многократни разпити на пострадалите, водещи до тяхната вторична виктимизация. Доказването на подходящите критерии за получаване на правна помощ, макар жертвите на трафик да са упоменати изрично в *Закона за правната помощ*, също представлява проблем.

Голяма част от **услугите** за жертвите на трафик се предоставят от неправителствени организации. Те обаче често пъти се оказват недостатъчни, а достъпът да тях, особено извън столицата – дефицитен. Правно-административни трудности и неуредици поставят системата за предоставяне на услуги пред сериозни изпитания. Нерядко жертвите на трафик са в тежко емоционално състояние, което е пречка за цялостната им реинтеграция. Специализираните умения на ангажираните институции и капацитетът за предоставяне на **психологическа подкрепа** за посттравматичен стрес често се оказват недостатъчни.

Достъпът до **здравеопазване** на пълнолетните жертви на трафик често пъти е ограничен от това, че те не са здравноосигурени, защото са загубили правото си на здравно осигуряване, когато са били трафикирани в чужбина, или защото са трайно безработни и нямат средства за здравно осигуряване.

Значителна част от жертвите на трафик са трайно безработни и нямат професионална квалификация. Това прави и **достъпа до пазара на труда** в процеса на реинтеграция изключително труден. Липсва и добре развита система за предоставяне на възможности за професионална квалификация за жертви на трафик като обучителни и квалификационни курсове.

**Намирането на жилище** за жертвите на трафик също е един от елементите в процеса на реинтеграция, който създава трудности. Пострадалите имат възможност да кандидатстват за общинско жилище, но за целта е нужно някой (обикновено представители на НПО) да води преговори с общината на жертвите на трафик да бъдат приоритетно предоставени общински жилища с ниски наеми, за да могат да се издържат до започване на работа.

**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 курсове.

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, колкото са получавали в центъра. Това е особено важно в случаите, когато семейството е участвало в или е подпомогнало трафика.

Процесът на участие на организациите с нестопанска цел в работата с жертви на трафик на хора се управлява от **Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик**. Той покрива голям обем социални услуги, осигурявани от НПО, както и установените им модели на сътрудничество с Националната комисия за борба с трафика на хора и включените в нея институции. НПО активно участват в процеса на идентифицирането – самите жертви на трафик, както и чуждестранни организации, които са ги идентифицирали, често се обръщат към тях. Националният механизъм се ползва с широкото признание и одобрение на ангажираните компетентни органи и представители на гражданското общество, създаден е от работна група с висока степен на представителност и служи като своеобразен модел за разработване на междуинституционални механизми за подпомагане на други уязвими групи. Той няма задължителна правна сила, макар по официализирането му да се работи, но все пак обвързва участниците в изработването му институции и организации, тъй като задава рамката за тяхното взаимодействие при подпомагането на пострадалите. Липсва обаче установен **механизъм за мониторинг и оценка на предоставеното подпомагане**. Това е важен компонент в процеса на предоставяне на подкрепа, в който съществена роля и голяма полза би могъл да има НПО секторът.

В рамките на НКБТХ неправителствените организации имат право да **посещават заседания на Комисията** след преминаване на специална процедура, както и да участват в **Постоянната работна група на експертно ниво**. За разлика от състава на НКБТХ, в състава на част от **местните комисии** се включват и представители на неправителствените организации.

Основната междуинституционална структура за подпомагане и финансова компенсация на жертвите, **Националният съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления**, е и главният, законово утвърден механизъм за взаимодействие със субектите на гражданското общество чрез участието на **Асоциацията на организациите за подкрепа на пострадали от престъпления (АОПП)**, но нейната роля подлежи на по-нататъшно задълбочаване.

## Предложения за реформи

Генералните мерки за преодоляване на дефицитите в сътрудничеството между институции и граждански организации в подкрепа на жертвите на трафик на хора са в две основни насоки – координация на усилията между двете целеви групи и разширяване на ролята на организациите в изготвянето на законодателство и във формирането на политики.

### КООРДИНАЦИЯ НА УСИЛИЯТА

Координацията на усилията на институциите и гражданския сектор следва да се осъществи на няколко нива.

На първо място, успешният опит от прилагането на *Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик*, превърнал се в модел за координационен инструмент по отношение на работата с всички уязвими общности, следва да се използва при вече започналия процес за неговото актуализиране, който да включи представителите на гражданското общество още по-активно. Както при изготвянето на Механизма, работата по актуализацията му следва да включва представители на институции и на НПО и да обхване всички стадии на грижата за пострадалите, както и всички аспекти на тази грижа – правен, социален, медицински, психологически. Плановете за включването на Механизма в акт на Министерския съвет следва да бъдат подкрепени, тъй като, макар и да се ползва с подкрепата на всички заинтересовани ведомства и организации, към момента той няма правно обвързваща сила. В същото време, дискусиите по прилагането и актуализацията му следва да се превърнат в основа за предложения кои стъпки следва да се закрепят и на законодателно ниво чрез съответни нормативни промени. Необходима е и воля за изпълнението на заложените в документа мерки даже преди приемането на изменения в законодателството, тъй като процесът на изготвянето им може да се окаже дълъг, дори да се стопира за известно време, и така да не отговори навременно и в пълна степен на нуждите на уязвимите общности.

На второ място, особено важен аспект на координацията на усилията между институции и НПО е **събирането на данни по единни критерии**. При комплексен феномен като трафика на хора този проблем е особено належащ, тъй като противодействието му е пресечна точка на системата на наказателното производство, специфичната защита на пострадалите от трафик и цялостното подпомагане и компенсация на жертвите на престъпления. Понастоящем в много случаи липсва разбивка на данните по вид трафик или по възраст/пол на жертвите и не се вземат предвид всички жертви. Подпомагащи субекти като Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане, решаващи органи като Държавната агенция за бежанците, междуинституционални структури като Националната комисия за борба с трафика на хора, институции като Министерството на вътрешните работи и органите на съдебната власт, както и ангажираните НПО следва да постигнат съгласие по най-важните данни и показатели относно жертвите на трафик, за които да се събират



хармонизирани данни, обобщавани на годишна база. Следва да се осигури и сътрудничество с Националния статистически институт, което да подпомогне рационализирането на процеса по събиране на данни и техния анализ. Усъвършенстването му ще очертае по-ясно профила на пострадалите и ще подпомогне адекватните законодателни промени и формирането на информирани политики за подкрепа при преодоляването на специфичните им уязвимости. Те не биха били възможни, ако ангажираните институции и организации не могат да стъпят на единна база от данни, обхващаща основните относими белези на уязвимите лица.

**Изследователската работа** във връзка с особеностите на трафика на хора също следва да продължи с активното участие на гражданския сектор.

Не на последно място, до създаването на общ механизъм за финансова подкрепа на граждански инициативи е необходимо възможността за **проектно финансиране с публични средства** да се уреди в рамките на бюджетите и законодателството за подпомагане на отделните уязвими групи, включително чрез въвеждане на обучение на активисти и НПО за кандидатстване по подобни фондове. Конкурсите за финансиране по ясно зададени приоритети и прозрачни критерии дават възможност на държавата да улеснява пряко усилията на гражданския сектор за подобряване на положението на пострадалите и да използва, в сътрудничество с бенефициентите, постигнатите аналитични и практически резултати в развитието на законодателството и политиките.

## **РАЗШИРЯВАНЕ НА РОЛЯТА НА НПО В ИЗГОТВЯНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ**

Ролята на представителите на гражданския сектор в изготвянето на законодателство и формирането на политики, осъществявано от държавните органи, е ключова за тяхното по-високо качество и ефективност и във връзка с подпомагането на институциите при извършването на специфичните им функции.

Неправителствените организации са в непрекъснат досег с международния контекст и развитието на нормите и политиките по отношение на жертвите на трафик в наднационален мащаб. Те разполагат със становищата на представители на академичните среди и с данни за практиката на различни европейски и други страни и за предизвикателствата, пред които са изправени държавите в осигуряването на подкрепа на тези пострадали. Във вътрешен план, контактите им с жертвите са лишени от формализма, който нерядко се налага в отношенията с институциите, и между работещите в НПО и тези лица често се изгражда атмосфера на доверие.

По въпроси, свързани с тежки посегателства върху основните права на гражданите, като престъплението „трафик на хора“, ролята на подкрепящите НПО следва да минава и през **включването им в законодателни работни групи**. То следва да получи по-подробна законова и подзаконова регламентация, за да зависи в по-малка степен от преценката на съответната администрация и конкретното ѝ сътрудничество с НПО, или липсата на такова. Регламентацията би следвало да съдържа критерии за експертност, по които да се подбират участващите в групите неправителствени организации, механизми за тяхното включване, както и задължение, а не само възможност за администрацията да търси тяхната експертиза по

всички проектоактове, засягащи подпомагането на жертвите на трафик и наказателното производство срещу трафикантите.

На второ място, участието на гражданското общество следва да се улесни не само по отношение на законодателната работа, но и на **формирането на политики**. Процедурата за участие на НПО в заседанията на НКБТХ следва да се опрости, а участието на организациите в Постоянната работна група на експертно ниво – да се поощри допълнително, особено участието на ромски организации и организации на други общности с особена уязвимост. Всички местни комисии за борба с трафика на хора следва да се възползват от законната възможност за участие на НПО.

## НЕОБХОДИМИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ И УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ СЕКТОР

На фона на добре разработените механизми за участие на НПО в подпомагането на пострадалите от престъпления, и по-специално на жертвите на трафик на хора, по-нататъшното включване на гражданския сектор може да се търси в няколко насоки.

Организациите следва да имат възможност да подпомогнат институциите в хармонизирането на българското законодателство с динамично развиващия се набор от **правни стандарти** в областта на борбата с трафика на хора, особено при пресечните му точки с други противоправни явления като каналджийството и базираното на пола насилие, за които нерядко липсва специфично разбиране. Усилията за транспониране на европейските стандарти в областта на **достъпа до правосъдие, подпомагането и финансовата компенсация на пострадалите** от престъпления следва да бъдат подкрепени и да продължат чрез по-нататъшни адекватни законодателни промени и практическото им приложение. Особено значителен би бил приносът на сектора в по-нататъшната нормотворческа работа по хармонизиране на националната правна рамка с *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 с *Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления*. Експертната на институциите, разполагащи с официалната гледна точка на органите на Съюза и на международните правозащитни институции, следва да бъде подходящо съчетана с опита на неправителствените организации в проследяването на международните тенденции в защитата на жертвите на трафик. Ключово би било по-нататъшното активизиране на ролята на НПО и при осигуряване на опосредствано участие на самите пострадали в общественото консултиране на проектите за нормативни актове, включително чрез оценки на нуждите им.

Организациите, подпомагащи жертвите на трафик на хора, следва да получат **законова възможност за участие в наказателния процес срещу трафикантите** с цел удостоверяване на състоянието на жертвите и на физически-те и психологическите поражения, които трафикът им е нанесъл.

В областта на **подпомагането и финансовата компенсация на жертвите на трафик**, като част от системата, обслужваща всички пострадали от престъпления, участието на Асоциацията на организациите за подкрепа на

пострадали от престъпления в Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления и произтичащата от това нейна представителна роля следва да се преосмисли в посока на поставяне на повече законови изисквания за нейната отчетност, публичност и за услугите, които организациите-членове предоставят на пострадалите.

**Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик** следва да се закрепя на подзаконово ниво чрез акт на Министерския съвет и следва да се проведат задълбочени дискусии кои от неговите стъпки да се закрепят допълнително в законов или подзаконов акт.

**Законът за борба с трафика на хора и Правилникът за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора** биха могли да предвидят механизъм за финансиране на проекти на неправителствени организации в защита на пострадалите като стъпка, предхождаща бъдещото създаване на общ механизъм за финансова подкрепа на граждански инициативи. Механизмът следва да предвиди ясни критерии за кандидатстващите организации и техните предложения, както и прозрачна процедура за оценяване и отчитане на подкрепените проекти.

## ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ

НПО следва да вземат активно участие в предстоящото разработване на **стратегически документ за противодействието на трафика на хора**. Организациите следва да бъдат важна част и от бъдещото създаване на **национален механизъм за мониторинг и оценка на политиките и програмите** за идентификация, помощ и реинтеграция на жертвите на трафик.

Предвид травматизиращото преживяване, през което минават жертвите на трафик, и множеството уязвимости, на които биха могли да са жертва, НПО следва да могат да задълбочат своята роля при **провеждане на обучения** за органите на досъдебното и съдебното производство за повишена чувствителност към жертвите и в частност въвеждане на щадящи методи на разпит, особено при деца. В тази връзка следва да се търси сътрудничеството на институциите, законово призвани да обучават съответните органи, като Националния институт на правосъдието и Академията на МВР. Ключова е ролята на гражданския сектор и в обученията на **деца и ученици** с цел превенция на случаите на трафик на деца.

Неправителствените, и особено браншовите, организации следва да имат водеща роля в **сътрудничеството с частния сектор** за превенция на трафика на хора в туризма и други ключови отрасли.

Ключова е ролята на НПО и в **комуникационните стратегии** за превенция на трафика – таргетирани кампании с участието на институциите и гражданския сектор за повишаване на информираността сред общности и райони с висок риск от попадане в трафик. Близостта на организациите до всекидневните проблеми на пострадалите прави възможна максимално точна насоченост на посланията и разбираем за тях език.

Продължение на ролята на гражданските организации като доставчици на социални услуги би могло да бъде развитието на нови **механизми** с тяхно участие, които да подпомагат процеса на **реинтеграция** на жертви на трафик. НПО биха могли да съдействат за по-нататъшното въвеждане на

комплексен подход за подкрепа при реинтеграция както на жертвите, особено децата, така и на семействата им, когато те не са участвали или съдействали за трафика. Незаменима е ролята на гражданските организации в улесняването и посредничеството при овластяването и достъпа до блага като жилища, здравни услуги, образование и пазар на труда.

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

*Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България – [www.ngogrants.bg](http://www.ngogrants.bg).*