



Резюме на сравнителния доклад  
**В ПОДКРЕПА НА  
ПРАВАТА!**

Ранна правна намеса за жертвите  
на трафик на хора

*Имиграционен съвет на Ирландия  
Център AIRE*

*Фондация Български център за джандър изследвания  
Агенция за социални услуги*

*Клайпеда Център за социални и психологически услуги, Литва  
МОН ИКА – Мултикултурна асоциация на жените*





**Публикувано от:** Имиграционен съвет на Ирландия  
2 St. Andrew Street  
Dublin 2, Ireland  
Информационна линия за помощ: +353 1 6740200  
Телефон: +353 1 6740202  
E-mail: admin@immigrantcouncil.ie  
Уебсайт: www.immigrantcouncil.ie

**С финансовата  
подкрепа на:**

Изданието е финансирано в рамките на проект 'Защита на правата! Ранна правна намеса за жертвите на трафик на хора



**С подкрепата на: Програма Превенция и Борба с организираната престъпност на Европейската комисия**

Проектът се изпълнява с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Публикацията отразява единствено вижданията на автора и Европейската комисия не може да носи отговорност за употребата на информацията, която се съдържа в публикацията.

**Автор :** Др. Моника О'Конър  
**Редактори:** Нуша Йонкова, Хейлиън Розенщок-Арми и Мери Хилъри  
**Отпечатано от:** Snap Dame Street  
**ISBN:** 978-0-9570144-9-7

**Всички права запазени © 2015, Имиграционен съвет на Ирландия**

Никаква част от тази книга не може да бъде репродуцирана по никакъв начин, електронен или механичен, включително фотокопиране, запис или чрез други електронни технологии или системи за запис без позволение на издателя, като изключение се прави за кратки цитати, използвани в критични прегледи.

Информацията в настоящата публикация е предоставена добросъвестно и с амбицията за точност и достоверност. Имиграционният съвет на Ирландия не носи отговорност за грешки и пропуски в текста. Всеки, който разчита на или използва тази публикация във връзка с каквото и да било правен казус следва да приеме горепосочените условия и не може да държи отговорен Имиграционния съвет на Ирландия за употребата или неправилната употреба на настоящата публикация или съдържащата се в нея информация.

## За автора

### Д-р Моника О'Конър

Д-р Моника О'Конър е независим изследовател и политически анализатор. Тя е автор и съавтор на редица публикации в областта на насилието срещу жените, включително и публикацията „Глобализацията, трафика на хора с цел сексуална експлоатация и проституцията: историята на жените мигрантки в Ирландия „(Kelleher Associates, O'Connor & Pillinger, 2009), под ръководството на Имиграционния съвет на Ирландия. Наскоро тя завърши дисертацията си по темата проституция и трафик с цел сексуална експлоатация в Ирландия. Изследването е финансирано от Съвета за научни изследвания на Ирландия.

## За авторите на националните изследвания

### Ирландия

Кейти Манион е адвокат с квалификация, позволяваща ѝ да практикува в Ирландия, Англия и Уелс. Обучението ѝ като адвокат преминава в частна фирма, специализирана в областта на правата на човека и имиграционното право. В последствие Кейти заема позициите Правен изследовател и Изследовател политики в Амнести Интернешънъл Ирландия, както и в кампания за правата на децата „Stand Up for Children”. Кейти е завършила Ирландския Национален университет Галуей с бакалавърска степен по гражданско право и притежава магистърска степен по права на човека от университета в Есекс. Тя има диплома по Права на детето от Правното общество на Ирландия и дипломи по юридически френски и ирландски езици. Кейти работи като адвокат към Имиграционния съвет на Ирландия.

### Литва

Д-р Даля Пуйдокиене е дипломиран магистър по социални дейности от университета Клайпеда. Магистърската ѝ теза е по проблемите на насилието над жените, в частност домашното насилие, като е последвана от докторска степен, фокусирана върху проблемите на жените, занимаващи се с проституция. През 2003 г. д-р Пудойкиене става съ-основател на неправителствената организация „Клайпеда Център за социални и психологически услуги”. Организацията предлага психологическа подкрепа на жертвите на трафик и на проституиращи жени, както и на жени, пострадали от други форми на насилие.

Йева Пускориуте е адвокат, с магистърска степен по Право от Университета във Вилнюс. Тя е специализирала и Международно право и право на ЕС. Преди да започне работа в „Клайпеда център за социални и психологически услуги”, Йева работи като юрист доброволец в продължение на две години в неправителствената организация „Информационен център по въпросите на жените”. Там тя предоставя правна помощ в областта на семейното и трудовото право на жертви на домашно насилие. Йева е стажувала в консулството на Литва в Чикаго, САЩ. Участвала е в европейското състезание European Human Rights Moot Court Competition.

## Великобритания

Матю Мориарти е практикуващ адвокат и има магистърска степен по Права на човека. Той се присъедини към екипа на Център AIRE през юли 2012 г. Ръководител е на проект за т.нар. невидими мигранти, чиято цел е да привлече вниманието на европейските институции върху проблемите на уязвимите и маргинализирани граждани на ЕС. Матю Мориарти е включен в работата на центъра по проблемите на трафика на хора, като преди това е координирал проект за трафика и домашното насилие. Той регулярно представлява клиенти на Център AIRE в съдебни заседания. Работил е върху дела и представителство на трети страни пред съдилищата във Великобритания, Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз. Той

ли

## Шотландия

Кирсти Томсън е адвокат и притежава магистърска степен от Шотландия по Международно право в областта на правата на човека. От осем години тя е ръководител на Отдела за жените и младите хора на Агенцията за социални услуги. Отделът разполага с 5 адвокати по правата на човека, които предоставят специализирано правно обслужване на бежанци, жени мигрантки и млади хора с конкретен фокус върху трафика на хора. Кирсти е член на редица консултативни, оперативни и работни групи по въпроси, свързани с трафика на хора. За изминалите осем години тя активно е работила по различни изследвания, формулиране на политики и обучения по тези теми на местно, национално и европейско равнище.

## България

Геновева Тишева е управител на Фондация „Български център за джендър изследвания“ (Фондация БЦДИ) и директор на Института за обучение по женски човешки права. Тя е квалифициран юрист със специализации по гражданско право, права на човека и права на жените. Националното изследване в България е проведено и със сътрудничеството на Десислава Калеова-Николова, квалифициран юрист и правен съветник на фондация БЦДИ, с опит в правните анализи и изследвания.

## Финландия

Ярна Тансканен участва в провеждането на националното изследване по проекта във Финландия. Тя е студент по право последна година и завършва магистърска степен в университета в Източна Финландия със специализация по Наказателно право. Тя работи в сътрудничество с неправителствената организация МОНИКА.

## Партньори в проекта

### Имиграционен съвет на Ирландия (ИСИ)

Имиграционният съвет на Ирландия е организация, в която ирландци и мигранти работят съвместно за предоставяне на информация, подкрепа и правна помощ на имигранти и техните семейства. До услугите по информация и насочване ежегодно се обръщат над 10 000 мигранти и ирландски граждани. Имиграционният съвет на Ирландия е лицензиран независим правен център, представлява клиенти и има правомощията да осъществява лобиране и инициране на правни политики. Случаите се разглеждат според това, дали са от стратегическа важност и дали могат да доведат до законодателни или процедурни промени или дали клиентът е уязвима страна, като например жертва на трафик или експлоатация. През последното десетилетие обсегът на работа на ИСИ се разшири и опитът на организацията е търсен от редица европейски проекти, а множеството изследвания по споменатите важни теми продължават да повлияват обществените политики и дневен ред. ИСИ е активна страна в лобирането за правни и политически реформи, както и в промяната на обществените нагласи по проблемите, засягащи мигрантите в Ирландия.

### Център AIRE

Център AIRE е неправителствена организация от Великобритания, чиято мисия е да насърчава информираността и да повишава обществената чувствителност по темите, свързани с европейското право, както и да помага на граждани в уязвимо положение да защитават и упражняват тези свои права. Работата на центъра включва консултиране на граждани и правни консултанти във връзка с правото на свободно придвижване в ЕС и приложението на Европейската конвенция по правата на човека. Центърът осъществява и обучение на правни консултанти и ключови заинтересовани групи с цел повишаване информираността им във връзка с прилагането на европейското право за по-добро обслужване и юридическа подкрепа на маргинализирани граждани. Центърът има опит в работата по проблемите на трафика на хора. Юристите прилагат застъпничество и работа по казуси във Великобритания, която включва правните отрасли във връзка с трафика на хора. Освен по настоящия проект за ранната правна помощ, понастоящем центърът работи и по два други проекта за превенция на трафик, а също и по проект за млади хора, които са жертва на трафик и сексуална експлоатация, финансиран от Comic Relief и насочен към обучение на консултанти, работещи с младежи. Център AIRE работи и по правен проект за трафика и домашното насилие, финансиран от Фондация Есме Феърбъърн.

### **Фондация Български център за джендър изследвания**

Фондация „Български център за джендър изследвания“ (Фондация БЦДИ) е основана през 1998 г. Работата на организацията е с насоченост в провеждането на изследвания, повишаване на обществената чувствителност и информираност, образование, мониторинг и предложения за политики и законодателни промени в областта на равнопоставеността на половете и защита на жените от всички форми на насилие: домашно насилие, трафик на хора и сексуално насилие на работното място. Фондация БЦДИ участва в изработването на Закона за борба с трафика на хора в периода 2003 – 2004 г. и в изработването на Националния механизъм за насочване на жертви на трафик в рамките на Националната комисия за борба с трафика на хора в периода 2007-2009 г. Фондация Български център за джендър изследвания” е член на Контролния комитет с консултативни функции към Комисията.

### **Агенция за социални услуги**

Агенцията за социални услуги е най-големият правен център в Шотландия, занимаващ се с нуждите на хората от уязвими групи. Тази своя мисия центърът изпълнява чрез предоставянето на правна помощ, представителство пред съдилища и трибунали, изследвания, публикации, провеждане на семинари и обучения. Агенцията за социални услуги провежда дейности в защита правата на жени и деца - бежанци и мигранти, превенция на бездомността, проблемите на сигурността при изселването и проблемите във връзка с ипотечното кредитиране на представители на уязвимите групи, като центърът работи и в областта на психичното здраве, деменцията и правните казуси във връзка със социалното право. Агенцията предоставя правни услуги на жертвите на трафик на хора. През последната година департаментът е работил със 78 жени и млади хора, които са идентифицирани като жертви на трафик. Във връзка с политики и изследвания по темата Агенцията е част от работни групи на национално и местно равнище и работи с основни институционални партньори и неформални групи. Агенцията е член на Под-групата за защита и подкрепа на жертвите на трафик, която е орган на Групата за напредък в борбата с трафика на хора към шотландското правителство. Агенцията е член и на Междупартийната група за борба с трафика на хора към шотландския парламент.

### **Клайпеда Център за социални и психологически услуги, Литва**

Клайпеда Център за социални и психологически услуги в Литва е организация, чиято визия е жените, децата и семействата, обслужвани от центъра да имат социална и психологическа сигурност. За да отговори на нуждите от обществена сигурност и от добро психично здраве на жените, децата и семействата центърът предлага подкрепа от професионалисти и доброволци. Центърът допринася и за повишаване обществената отговорност. Работи в сътрудничество с неправителствени организации от страната и чужбина, както и с отдела за социална закрила на Община Клайпеда.

### **МОНИКА – Мултикултурна асоциация на жените**

МОНИКА – Мултикултурна асоциация на жените от Финландия е мрежова структура на няколко организации на жените от етническите малцинства. Тя подкрепя усилията за насърчаване на толерантността между културите и на сигурност в ежедневието за всички граждани. Организацията работи за благосъстоянието на жените мигрантки за активно участие в социалния живот и предлага услуги и подкрепа за жертви на домашно насилие. Осъществява лобиране пред вземащите решения, както и обучение на специалисти по здравни и социални грижи. Мултикултурната асоциация на жените има експертна роля по въпросите, свързани мултикултурализма, етническите въпроси, насърчаването, социалната интеграция и насилието над жените мигрантки.

### **Център за жените, жертви на войната, Хърватия**

Център за жените, жертви на войната, Хърватия се присъедини към настоящия европейски проект по-късно през 2014 г. и замести Мултикултурната асоциация на жените от Финландия. Поради тази причина Центърът не е участвал в дейностите, свързани с националното изследване. Центърът е неправителствена феминистка организация, основана през 1992 г. с цел подкрепа на жените в противопоставянето им на насилието над жени по време на войната. В качеството си на една от най-старите женски организации в Хърватска, работата ѝ се фокусира върху повишаване на обществената чувствителност и насърчаване спазването на правата на жените чрез тяхната директна подкрепа, обмяна на опит и знания, работа в мрежа с женски организации и лобиране спрямо държавните институции за приемане на съответните законодателни промени.

## Пояснение

### Децентрализирана правомощия в Обединеното кралство и Шотландия

Държавите в рамките на Обединеното кралство действат на принципа на децентрализираните правомощия. Децентрализираните правомощия са законови правомощия, предоставени на парламентите и администрациите на Северна Ирландия, Шотландия и Уелс. „Запазени правомощия“ са онези решения, които остават за Парламента на Обединеното кралство и правителството в Уестминстър. Уестминстър също отговаря за законодателството и политиката в Англия относно всички децентрализирани въпроси. По отношение на международните и европейските правни стандарти, Парламентът на Обединеното кралство ги ратифицира от името на Обединеното кралство и по този начин Шотландия е обвързана с тези ратификации. По отношение на интервенциите в областта на трафика на хора, имиграцията е запазен въпрос. Правителството на Обединеното кралство счита, че трафикът на хора и формалното идентифициране на жертвите на трафик на хора чрез Националния механизъм за насочване попадат в областта на имиграцията, и, следователно, са запазени въпроси. Наказателното право, грижите за жертвите, образованието, здравеопазването, защитата и закрилата на децата се управляват децентрализирано. В допълнение, Шотландия има своя собствена уникална система за правоприлагане, правна и съдебна система, която се различава от тези в останалите части на Обединеното кралство. По отношение на ранната правна намеса и предоставянето на правно консултиране, това е задължение на шотландското правителство. Освен това, съществува разлика в предоставянето на услуги в Шотландия в сравнение с останалите части на Обединеното кралство.



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Предговор</b>	<b>11</b>
<b>Раздел 1: Въведение</b>	<b>13</b>
1.1 Европейски правен и политически контекст	13
1.2 Международни актове	13
1.3 В подкрепа на правата! Ранна правна намеса (ELI)	14
<b>Раздел 2: Методология</b>	<b>16</b>
2.1 Методологични инструменти	16
<b>Раздел 3: Международни актове и европейски директиви</b>	<b>17</b>
3.1 Ратификация и транспониране	17
3.2 Наблюдение на международно и европейско равнище	17
3.3 Заключение	18
<b>Раздел 4: Национално законодателство и идентифициране на жертвите на трафик на хора</b>	<b>19</b>
4.1 Национално законодателство	19
4.2 Национални структури и рамки	19
4.3 Идентифициране на жертвите на трафик на хора	19
4.4 Периоди за възстановяване и размисъл и временни разрешения за пребиваване	21
<b>Раздел 5: Реакции и действия на службите</b>	<b>23</b>
5.1 Определения и показатели, използвани от агенциите	23
5.2 Специализирани услуги	23
5.3 Доставчици на услуги и правно консултиране	24
<b>Раздел 6: Достъп до правна помощ и правна намеса</b>	<b>25</b>
6.1 Достъп до правна помощ от държавата	25
6.2 Сложност на случаите на трафик на хора и достъп до правни специалисти	26
6.3 Ползите от ранната правна намеса за жертвите на трафик на хора	27
6.4 Ползите от ранната правна намеса за оказващите подкрепа агенции	28
6.5 Местоположение и време на ранната правна намеса	29
<b>Раздел 7: Обучение, междуведомствено сътрудничество и наблюдение</b>	<b>30</b>
7.1: Обучение и междуведомствено сътрудничество	30
7.2 Национални докладчици	30

<b>Раздел 8: Заключение и препоръки</b>	<b>31</b>
8.1 Заключение	31
8.2 Препоръки	32
8.2.1 Идентифициране	32
8.2.2 Ранна правна намеса	32
8.2.3 Предоставяне на услуги	33
8.2.4 Обучение и образование	33
8.2.5 Междуправителствена работа	34
8.2.6 Научноизследователска работа	34

## Предговор

Голяма част от обществения, медийния и политическия дебат за престъплението „трафик на хора“ се фокусира върху търсенето на виновните и изправянето им пред правосъдието – това едва ли е изненадващо, като се има предвид степента на този вид транснационално престъпление и безпощадността, демонстрирана от тези, които стоят зад него.

Въпреки това е важно да се помни, че трафикът на хора не е престъпление без жертви и че нашите политици, нашите съдилища и обществото като цяло трябва в еднаква степен да фокусират вниманието си върху жертвите.

Поради травматичното си състояние, те често се намират в безизходица в чужда страна, нямат доверие на полицията и държавните агенции и не познават своите международно признати права.

Настоящата публикация, изготвена в рамките на проекта „Ранна правна намеса“ (ELI), дава възможност да се коригира дисбалансът в политиките и да се гарантира, че страните осигуряват също толкова средства за отстояване на правата на жертвите, колкото и за изпращането на виновните в затвора.

Нашето сравнително проучване, което обхваща шест държави, показва, че от една страна съществува широко съгласие относно ползите от ранното правно консултиране и представяване на жертвите, но от друга страна, има наличие на многобройни пропуски в прилагането му.

Настоящият доклад посочва, че няма официални насоки, протоколи или процедури, които да гарантират, че винаги се предоставя ранна правна намеса.

Основните препоръки, произтичащи от тази разработка, включват необходимостта от създаването на стандартизирани критерии в целия ЕС относно показателите, причините и механизмите за официално идентифициране на жертвите.

Заедно с нашите партньори ние сме ангажирани с развитието на ранната правна намеса като механизъм за осигуряване на некриминализирането на жертвите и тяхната компенсация за тежките престъпления, извършени срещу тях.

Нуждите от по-добро образование и обучение и по-тясно междуведомствено сътрудничество също са разгледани. Като информираме по-добре публичните власти, медицинските специалисти и специалистите по социални грижи относно показателите за трафик на хора, както и относно важността за ранна правна намеса, ние ще можем да достигнем до повече

жертви и да гарантираме, че те ще получат адекватна и своевременна правна помощ.

Докладът също така отбелязва ниския процент на осъдителните присъди за трафик на хора и препоръчва по-нататъшни изследвания, за да се установи защо това е така. Ние вярваме, че като отстояваме правата на жертвите, можем да помогнем за увеличаване на процента на осъдителните присъди – като това ще направи жертвите много по-уверени при даването на свидетелски показания и предоставянето на доказателства срещу техните насилници.

Много от препоръките намират отзвук сред водещи агенции като Имиграционния съвет на Ирландия (Immigrant Council of Ireland). Международната критика относно пропуските на Ирландия в областта на идентифицирането и настаняването на жертвите идва от различни места, включително от Съвета на Европа, ОССЕ и годишния Доклад за трафика на хора на Държавния департамент на САЩ.

И накрая, бихме искали да изкажем благодарност за изключително доброто сътрудничеството между нашите партньори в проекта „Ранна правна намеса“ (ELI), както и за финансовата подкрепа на Европейската комисия за изготвянето на доклада, който включва значителна по обем работа.

Вярваме, че настоящата публикация е важен принос за един дебат, който Европа трябва да проведе, ако има сериозни намерения относно оказването на помощ на хората, които са най-засегнати от едно от най-бързо разпространяващите се престъпления на нашето време.

### **Денийс Чарлтън**

Изпълнителен директор, Имиграционен съвет на Ирландия

### **Нуша Йонкова**

Мениджър по въпросите, свързани с борбата с трафика на хора, Имиграционен съвет на Ирландия

## Раздел 1: Въведение

### 1.1 Европейски правен и политически контекст

Европейският съюз приема все повече мерки, които имат за цел да подобрят защитата на жертвите на трафик на хора и на правото им на правна намеса. Директива 2011/36/ЕС (за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета) е най-новият знак, даден от Европейския съюз, относно ангажираността му за справяне с трафика на хора от гледна точка на правата. Член 12(2) изисква от държавите-членки да гарантират, че жертвите имат незабавен достъп до правни консултации и процесуално представителство, включително с цел предявяване на иск за обезщетение, който следва да се предоставя безплатно, ако жертвата не разполага с достатъчно финансови средства. Държавите-членки (ДЧ) трябва също да гарантират, че жертвите на трафик на хора се ползват с подходяща защита въз основа на индивидуална оценка на риска, като, *inter alia*, имат достъп до програми за защита на свидетели или други подобни мерки. Директивата допълва редица мерки на европейско равнище, насочени към борбата с трафика на хора. От особен интерес за тази инициатива са Решение 2007/125/ПВР на Съвета за създаване на специална програма „Предотвратяване и борба с престъпността“, като в член 3(2), т. (в) и (г) като конкретни цели на програмата са посочени „насърчаване и развитие на най-добрите практики при защитата и подпомагането на свидетели; и насърчаване и развитие на най-добрите практики при защитата на жертвите на престъпления“; Директива 2004/81/ЕО за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат на компетентните органи; Директива 2004/80/ЕО относно обезщетението на жертвите на престъпления; и Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления.

### 1.2 Международни актове

Директивите на ЕС относно законовите права на жертвите засилват действието на редица разпоредби в рамките на международните актове. Член 6 на Протокола на ООН от Палермо съдържа общ ангажимент за предоставянето на жертвите на трафик на хора на информация относно съдебните и административни процедури, както и на помощ, за да се даде възможност техните възгледи или проблеми да бъдат представени и разгледани на съответните етапи на предприетите правни действия срещу престъпниците. Член 12 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора гласи, че „Всяка страна по конвенцията приема онези законодателни или други мерки, които са необходими за подпомагане на жертвите при тяхното физическо, психологическо или социално възстановяване“. Важно е да се отбележи, че подкрепата за дадена жертва не зависи от неговото или нейното желание да сътрудничи като свидетел. Във връзка с обезщетението и правната закрила член 15 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора гласи, че „Всяка страна по конвенцията осигурява достъп на жертвите от първия им контакт с компетентните органи до информация за приложимите съдебни и административни процедури на език, който разбират“. Правото на правно съдействие и безплатна правна помощ трябва да се гарантира в рамките на националното законодателство, включително правото на жертвите на обезщетение от извършителите.

### 1.3 В подкрепа на правата! Ранна правна намеса (ELI)

Въпреки тези международни актове и редица европейски директиви, Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г. отчита, че все още съществуват значителни трудности по отношение на предоставянето на информация на жертвите на трафик на хора относно правата им в държавите-членки. В нея се посочва, че кореспонденцията до Комисията през годините показва редица проблеми, пред които са изправени жертвите на трафик на хора при:

„контакт със съответните органи или организации, когато искат да получат ясна информация относно своите права за достъп до помощ и медицински грижи, правото на разрешение за пребиваване и трудовите права, правата им относно достъпа до правосъдие и адвокат и за възможностите за искане на обезщетение“.

*В този контекст програма ISEC на ЕК финансира „В подкрепа на правата!“ Проектът „Ранна правна намеса“ (ELI) идва точно навреме, за да проучи дали тези теоретични ангажименти се превръщат в ефективни, измерими резултати за жертвите на трафик на хора. Този международен проект има за цел да идентифицира и да анализира ранната правна намеса в пет държави-членки, а именно: България (BG), Финландия (FI)<sup>1</sup>, Ирландия (IE), Литва (LT), Шотландия и Обединеното кралство (UK)<sup>2</sup>. Концепцията на проекта ELI включва предоставяне на поверителни правни консултации и защита при първия контакт между жертвите и властите; оценка на риска на непосредствените нужди от защита; решение относно най-добрия/най-подходящия път за защита от страна на държавата за всички потенциални жертви, включително граждани на ЕС; гарантиране на получаването на разрешения за възстановяване и размисъл преди провеждането на разпити/даването на показания по време на разследването; оценка на рисковете по отношение на криминализацията, например имиграционни нарушения; и търсене на алтернативни пътища за защита, включително предоставяне на убежище, в случай че експлоатацията не е част от престъплението „трафик на хора“, в пълния юридически смисъл.*

Проектът отчита, че, за да се анализира ранната правна намеса в шест държави-членки, е необходимо да се създаде обща представа за реакциите и действията спрямо трафика и как правната помощ и правната намеса функционират в тази рамка. Ето защо, сравнителният научноизследователски доклад разглежда редица аспекти на законодателните и политическите рамки във всяка страна, включително ратификация на международни актове; национално законодателство и национални структури за справяне с трафика на хора; идентифициране на жертвите на трафик на хора и предоставяне на услуги; право на правна помощ и правна интервенция; обучение и междудомствено сътрудничество; наблюдение и оценка. Научните изследвания спомогнаха за разработването на модел за най-добри практики и три пилотни проекта за ранна правна намеса. Очаква се резултатите от този проект да окажат въздействие върху националните и европейски реакции и действия спрямо трафика, така че да се засили подкрепата и защитата на жертвите, включително и тяхната ключова роля като свидетели,

- 1 Поради промяна в обстоятелствата, финландският партньор прекрати участието си в проекта в края на научноизследователската фаза и беше сменен с хърватски партньор с одобрението на Европейската комисия.
- 2 Вижте Приложение 2, което съдържа обяснителна бележка относно делегираните правомощия във връзка с Шотландия и Обединеното кралство.

както и да се подобри сътрудничеството между гражданското общество и държавата в подкрепа на човешките права на жертвите. Проектът се базира на международния консенсус, че борбата срещу трафика на хора трябва да включва подход, основан на правата, и подкрепя развитието на своевременно сътрудничество между държавата и гражданското общество в подкрепа на правата на жертвите.

## Раздел 2: Методология

### 2.1 Методологични инструменти

Основните методологични инструменти, използвани в научноизследователския етап на проекта ELI, бяха:

- Въпросник-образец за политиките и законодателството, попълнен и върнат от шестте първоначални партньора
- Ден за консултации, който да гарантира последователността и яснотата при събирането на основните данни
- Интервюта с основните заинтересовани лица във всяка страна, които имат специфични компетенции във връзка с трафика на хора
- Шест национални доклада, изпратени за научноизследователски анализ

Основните данни, събрани от интервюираните лица, заедно с данните, събрани за образците за политики, бяха допълнени от текущата научноизследователска работа и послужиха за основа на националните доклади. Беше извършен сравнителен анализ, а пълният научноизследователски доклад е достъпен на уебсайта на проекта. Тези данни не са изчерпателни и не могат да уловят детайлите и нюансите на реакциите и действията на всяка отделна държава спрямо трафика на хора. Но събрани заедно, те дават обща представа във връзка с цялостната реакция и в частност във връзка с ранната правна намеса в шестте държави. Следващите раздели представляват обобщение на данните във връзка с реакцията и действията спрямо а трафика на възрастни хора.



## Раздел 3: Международни актове и европейски директиви

### 3.1 Ратификация и транспониране

Процесът на ратифициране на ключовите международни актове премина сравнително плавно в шестте държави. По отношение на директивите на ЕС, шестте държави транспонираха Директива 2011/36/ЕС и Директива 2004/80/ЕО, свързани с обезщетенията за жертвите на престъпления. Въпреки че Литва е единствената държава, която е транспонирала Директива 2012/29/ЕС, останалите пет държави са поели ангажимент да направят същото до 2015 г. Но във връзка с Директива 2004/81/ЕО за издаване на разрешения за пребиваване на граждани на трети страни, е важно да се отбележи, че Финландия, Ирландия, Обединеното кралство (в т.ч. Шотландия) са се отказали от транспонирането на директивата, а България и Литва са поели ангажимент за транспонирането ѝ, но чакат да бъдат извършени необходимите поправки на действащите закони.

Ратифицирането и транспонирането на международните и европейските актове и директиви доведе до въвеждането на всеобхватни законодателни и политически рамки за трафика на хора във всички държави-членки на Европейския съюз, което от своя страна спомогна за идентифициране, защита и подкрепа на хиляди жертви. Въпреки това, международните и европейските наблюдаващи органи продължават да откриват пропуски в изпълнението и посочват необходимостта от подобряване на мерките, които могат ефективно да изпълнят задълженията на държавите-членки във връзка с жертвите на трафик на хора.

### 3.2 Наблюдение на международно и европейско равнище

Ключовите международни и европейски наблюдаващи органи, включително Комитета за наблюдение на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW); Групата от експерти за борба с трафика на хора (ГРЕТА), отговаряща за наблюдението на прилагането на Конвенцията на Съвета на Европа; Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ); и Докладите относно трафика на хора (TIP) на Държавния департамент на САЩ продължават да повдигат важни въпроси по отношение на по-нататъшния напредък, който трябва да се постигне от шестте държави, за да се гарантират по-добри резултати за жертвите на трафик на хора, както и по отношение на превенцията и съдебното преследване на трафика на хора. Значително внимание се обръща на необходимостта от това да се увеличат усилията за проактивно идентифициране на всички жертви, както и на необходимостта от подобрене по отношение на националните механизми за насочване и засилване на сътрудничеството между правоприлагащите органи и неправителствените организации.

Всички наблюдаващи органи признават, че държавите-членки са постигнали значителен напредък по отношение на предоставянето на услуги за жертвите на трафик на хора. Въпреки това, редица недостатъци са констатирани във връзка с осигуряването на адекватна помощ и защита на всички жертви, включително на тези, които не сътрудничат на полицията или на властите, както и необходимостта от това на жертвите на трафик на хора да бъде предложен на

достъп до подходящи убежища, които осигуряват безопасност и неприкосновеност на личния живот в достатъчна степен. Наблюдаващите органи също така подчертават необходимостта да се подобри предоставянето на правни консултации и представителство на жертвите по различни въпроси, включително национални механизми за насочване (НМН), системи за убежище, наказателни производства и обезщетение, както и да се гарантира, че всички жертви на трафик на хора на практика могат да получат достъп до правни услуги веднага, щом е налице индикация за трафик. Отправен е призив към държавите-членки да увеличат усилията си за разследване, наказателно преследване и осъждане на престъпленията, свързани с трафик на хора, включително трафик с цел принудителен труд, както и да предвиждат адекватни наказания и да гарантират, че по-голямата част от осъдените извършители на престъпления получават присъди, включващи лишаване от свобода.

### 3.3 Заключение

Ролята на външните механизми за наблюдение е от решаващо значение, за да се гарантира, че държавите-членки изпълняват задълженията си по европейските директиви и международните актове. Въпреки че всяка държава-членка има уникална правна и политическа рамка, ясно е, че съществуват общи проблеми и предизвикателства във всички държави по отношение на идентифицирането на и подкрепата за жертвите на трафик на хора, както и по отношение на съдебното преследване на трафикантите. Изпълнението на поетите ангажименти от отделните държави изисква постоянна и задълбочена проверка на практиките и резултатите във всяка една държава-членка, което е целта и на този проект. Очаква се транспонирането на Директива 2011/36/ЕС да бъде оценено в близко бъдеще, което ще доведе до препоръки и, ако е необходимо, до процедури за нарушения по отношение на държавите-членки, които не са приложили европейското право, както е предвидено.

## Раздел 4: Национално законодателство и идентифициране на жертвите на трафик на хора

### 4.1 Национално законодателство

Задълженията по международните актове и европейските директиви доведоха до въвеждане на специални закони в областта на трафика на хора и/или до изменение на националното законодателство във всички държави-членки на Европейския съюз. В България, Финландия, Ирландия и Литва влязоха в сила специални закони, а в момента в Обединеното кралство и Шотландия подобни закони са в процес на изготвяне. Дефиницията и формите на трафик, включени в законодателството за трафик на хора, отразяват Протокола на ООН от Палермо и съдържат тежки наказания, вариращи от две до петнадесет години лишаване от свобода, за осъдените извършители на престъпления. Предвижда се налагане на по-тежки присъди, които да вземат предвид допълнителните елементи, включително прилагане на тежко насилие, поставяне на някого в риск от смърт, възраст и умствени способности на дадена жертва, брой на хората, жертви на трафик, и трафик на хора от публичен орган/публична фигура, което може да доведе до налагането на доживотна присъда.

### 4.2 Национални структури и рамки

В шестте държави са създадени национални структури, базирани в рамките на централното правителство, които имат мандат за разработването и провеждането на държавната политика и за координиране на реакциите и действията спрямо трафика на хора. Цялата отговорност за областите на превенция, защита и предоставяне на услуги попадат в тяхната сфера на компетентност, като те поддържат връзка с ключовите държавни и неправителствени сектори, за да се гарантира цялостен и координиран подход към идентифицирането на жертвите на трафик на хора и осигуряването на адекватна защита и подкрепа за тях. Националните координационни структури също играят ключова роля в събирането и разпространението на информация. Полицейските служби на шестте държави са създали специални отдели за разследване и преследване на престъпленията, свързани с трафик на хора, като броят на полицейските служители, които трупат експертен опит и познания в тази област се увеличава.

### 4.3 Идентифициране на жертвите на трафик на хора

Ускореното идентифициране на жертви на трафик на хора е обявено за приоритет на Европейския съюз, което от своя страна е довело до създаването на национални структури и рамки във всички държави-членки. Идентифицирането е критично важно за жертвите, тъй като чрез него те могат да получат определени права, въпреки че някои от тези права може да са достъпни и без да са формално определени от държавата. На теория, международните и европейските правни стандарти ясно посочват, че формалният статут на жертва на трафик на хора не трябва да определя дали някой действително е или не е жертва на трафик на хора и, съответно, всички потенциални жертви трябва да могат да получат помощ и процесуално

представителство. Но на практика, формалното идентифициране има значително въздействие във връзка с достъпа до права и услуги и, по-специално, по отношение на граждани на трети страни, на които се предоставят или отказват разрешения за пребиваване с всички законови права, които произтичат от тях, включително социално подпомагане, жилищно настаняване, достъп до образование и заетост и дългосрочни права за пребиваване.

НПО, държавните агенции, полицията и граничните власти - всички те играят критично важна роля при ранното разпознаване на показателите за трафик на хора и при идентифицирането на потенциалните и предполагаемите жертви на трафик на хора в държавите-членки. Но, както е посочено в Таблица 2, правото или компетенцията за извършване на формално идентифициране на жертви на трафик на хора принадлежи на държавните органи в пет от шестте държави, по-конкретно на полицията, а в случаите, в които се касае за имиграция - на органите за граничен и имиграционен контрол. В повечето държави са създадени национални рамки и национални механизми за насочване на потенциални/открити/предполагаеми жертви на трафик на хора за формално идентифициране, помощ и закрила.

**Таблица 1: Органи, които имат правото да идентифицират жертвите на трафик на хора и национални механизми за насочване (НМН)**

Държава	Държавен орган с право да идентифицира жертви на трафик на хора	Идентифициране от НПО	НМН	Формален Меморандум за разбирателство (MOU)	Формуляр за насочване
България	Национална комисия за борба с трафика на хора/Структури на Министерството на вътрешните работи/Полиция	Не	Да	Да	Да
Финландия	Национална система за помощ/Полиция/Граничен контрол	Не	Не <sup>3</sup>	Не	Не
Ирландия	Garda (Полиция); Национална служба по имиграцията	Не	Да	Не <sup>4</sup>	Не
Литва	Министерство на вътрешните работи/Полиция/НПО	Да	Да	Не	Не <sup>5</sup>
Шотландия	Център за борба с трафика на хора на Обединеното кралство/Визова и имиграционна служба на Обединеното кралство	Не	Да	Не	Да
Обединено кралство	Център за борба с трафика на хора на Обединеното кралство/Визова и имиграционна служба на Обединеното кралство	Не	Да		Да

3 Въпреки че във Финландия няма структура, наречена НМН, откритите/предполагаемите жертви на трафик на хора се насочват към национална програма за помощ за идентифициране, помощ и закрила от държавата, която работи ефективно като НМН.

4 В Ирландия е разработена Декларация за ролите и отговорностите (Statement of Roles and Responsibility), но тя не представлява официален протокол или процедура за насочване

5 Разработва се формуляр за насочване

Несъмнено, въвеждането на НМН (или подобни структури) е довело до по-добра координация и сътрудничество между държавните и неправителствените сектори при идентифицирането на жертви на трафик на хора и насочването на все по-големия брой открити/предполагаеми жертви на трафик на хора към държавните органи. Но респондентите посочват сериозни разлики между броя на откритите/предполагаемите жертви, идентифицирани от НПО и други служби, броя на хората, насочени към НМН и/или държавните органи, и броя на жертвите на трафик на хора, които са официално идентифицирани от държавата. Някои респонденти изразяват загриженост относно разпространяващата се практика да не се насочват някои уязвими и експлоатирани лица към НМН на първо място, тъй като доставчикът на услуги е наясно, че има малка вероятност критериите за идентифициране на жертви на трафик на хора да бъдат изпълнени и се очаква отрицателно решение. Някои респонденти изтъкват конкретните нужди на проституиращите жени, подложени на експлоатация, които не се идентифицират като жертви на трафик на хора, поради трудността да се докаже липсата на съгласие, особено когато тактиката на трафикантите не включва директно насилие и принуда. Освен това, някои респонденти изразяват загриженост, че след като се извърши насочване има липса на прозрачност по отношение на положителни и отрицателни решения, като има много малко информация, подавана от държавните органи, относно основанията за отказ за идентификация. Като цяло, изглежда, че има оскъдна информация за резултатите за тези, които са идентифицирани като обект на жестока експлоатация в държавите-членки, но не попадат в рамките на дефиницията за трафик на хора.

#### 4.4 Периоди за възстановяване и размисъл и временни разрешения за пребиваване

Периодите за възстановяване и размисъл (ВР) се предоставят на лице, за което се предполага, че е жертва на трафик на хора след подадено заявление до съответния орган (посочен по-горе), а впоследствие се издават разрешения за временно пребиваване (РВП) на онези жертви на трафик на хора, за които се счита, че е необходимо да имат разрешение за пребиваване в съответната държава-членка. Както е посочено в Таблица 2, продължителността и валидността на тези периоди и разрешения, както и условията, при които те се предоставят, варират в шестте държави:

**Таблица 2: Издаване на разрешения**

Държава	Период за ВР	Гъвкаво/ може да се удължи	Зависи от сътрудничеството с полицията	РВП	Подновяемо	Зависи от сътрудничеството с полицията
България	30 дни	Да	Не	30 дни	Да	Да
Финландия	30 дни	Да	Не	6 месеца - 1 година	Да	Да
Ирландия	60 дни	Не	Не	6 месеца	Да	Да
Литва	30 дни	Да	Не	6 месеца	Да	Да
Шотландия	45 дни	Да	Не	366 дни	Да	Не
Обединено кралство	45 дни	Да	Не	366 дни	Да	Не

Както е видно, периодите за възстановяване и размисъл (ВР) и, следователно, правата на жертвите на трафик на хора за получаване на определени услуги, може да се предоставят на всички открити жертви, като се вземе под внимание сътрудничеството с полицията и наказателните разследвания във всички държави-членки, освен Ирландия, където тези, които попадат в рамките на системата за предоставяне на убежище, граждани на ЕИП и граждани на Ирландия не са формално идентифицирани, нито получават периоди за ВР, тъй като се счита, че те имат съществуващо разрешение да останат в държавата.

Предоставянето на разрешение за временно пребиваване (РВП) в повечето държави зависи от сътрудничеството с полицията. Във Великобритания и Шотландия, обаче, въпреки че едно от основанията за предоставяне на този вид разрешение е сътрудничество при полицейското разследване, има две допълнителни основания, въз основа на които може да бъде издадено разрешение, а именно, когато личните обстоятелства на лицето налагат издаване на разрешение, като например необходимостта от завършване на курс на лечение, или това, че лицето трябва да остане в държавата, за да търси обезщетение. По подобрен начин във Финландия, ако дадено лице, жертва на трафик на хора, се намира в особено уязвима ситуация, изискването лицето да сътрудничи на полицията може да отпадне.

Като цяло, съществуват малко данни за причините за отказ за предоставяне на разрешения, както и за съответните непосредствени и дългосрочни последствия за тези, получили отказ. Проблемът с липсата на прозрачност във връзка с критериите, основанията и решенията за отказ за идентифициране и отрицателните решения във връзка с издаването на разрешения от властите беше повдигнат от много респонденти. Като се има предвид връзката между формалното идентифициране и правата на жертвите на трафик на хора за получаване на помощ и защита, включително процесуално представителство, този проблем изисква по-нататъшни изследвания.

## Раздел 5: Реакции и действия на службите

### 5.1 Определения и показатели, използвани от агенциите

Дефиницията за трафик на хора в Протокола на ООН от Палермо е приета от повечето агенции, отговорни за реакцията и действията спрямо трафика на хора. Тя все по-често се допълва от, съчетава с и/или заменя от разширената дефиниция от директивата относно трафика на хора. Проблемът с вътрешния трафик на хора е включен в дефинициите, приети от агенциите във всички държави. Държавните и неправителствени организации използват редица международно признати и препоръчани насоки и показатели, като например набора от показатели по метода „Делфи“ на Международната организация на труда (МОТ) и насоките за идентифициране на ОССЕ, насочени към полицейските служби. Разработени са и такива, които са специфични за страните, но не се наблюдава еднородност в или в рамките на отделните страни относно приемането на одобрен набор от показатели, които да се следват както от държавните, така и от неправителствените агенции. Няколко НПО подчертават, че не прилагат строги показатели и че всички уязвими лица, които се обръщат към тях, получават подкрепа и помощ, дори ако показателите не са достатъчни, за да се идентифицира дадено лице като жертва на трафик на хора. Жертвите на принудителен труд, както и проституиращите жени, например, не винаги се вменят в дефиницията за жертва на трафик на хора, но може да са подложени на жестока експлоатация и насилие.

### 5.2 Специализирани услуги

Предоставянето на подкрепа, консултиране, социално подпомагане и жилищно настаняване се осигурява от специализирани неправителствени организации (НПО) и държавни служби във всяка страна. Водещите специалисти играят ключова роля в това да осигурят необходимия достъп на жертвите на трафик на хора до информация относно техните права и различни форми на помощ, на които имат право. Те извършват оценка на риска и безопасността и да предоставят информация относно наличието на условия за защита и помощ. Службите също така се борят с психологическите въздействия на трафика на хора и сексуална експлоатация, както и със симптомите и последствията от травматичните преживявания.

Комплексни услуги за проституиращи жени и жени, които са жертви на трафик на хора с цел сексуална експлоатация, се предоставят от специализирани НПО в Шотландия, Обединеното кралство, Ирландия и Литва, които повдигнаха въпроса за тежките нива на насилие и експлоатация в търговията със сексуални услуги в държавите на местоназначение. За жертвите на принудителен труд и трафика на хора с цел трудова експлоатация също има създадени специализирани служби в някои държави, като се открояват отделните сектори, в които хората са уязвими към трафика на хора, включително във вътрешния сектор, сектора на социални грижи и сектора на селското стопанство. Службите не само предоставят кризисна подкрепа, но също така и участват в дългосрочните грижи за жертвите на трафик на хора,

като им помагат да се реинтегрират в обществото, събират ги със семействата в държавата им на произход, а в някои случаи организират безопасното завръщане в родината им, ако това е тяхното желание. Основна част от работата на службите е защитата на благосъстоянието, осигуряването на безопасни жилища, осигуряването на достъп до образование и обучение и разработването на входни маршрути за заетост, така че жертвите на трафик на хора да могат да изградят устойчив и независим начин на живот.

### **5.3 Доставчици на услуги и правно консултиране**

Доставчиците на услуги предоставят правно консултиране и информация на жертвите на трафик на хора в редица области, включително как да узаконят присъствието си в юрисдикцията; във връзка с молбите за международна закрила, въпросите, свързани със социалната закрила и събирането със семейството; различните форми на правна защита и обезщетение; и как работят системите на гражданското и наказателното правосъдие. Но, както много от партньорите изтъкнаха, достъпът до консултиране и информация относно законовите права не е същият като достъпът до професионално правно консултиране и в частност - процесуално представителство. Специализираните служби и НПО посочиха, че се опитват да гарантират ранна правна намеса за своите клиенти и се стремят да се обръщат възможно най-скоро към правни специалисти с експертен опит и познания в областта на трафика на хора.



## Раздел 6: Достъп до правна помощ и правна намеса

### 6.1 Достъп до правна помощ от държавата

В държавите-членки (ДЧ) са приети закони, които предвиждат правната помощ да бъде достъпна въз основа на изпитаните средства за тези, които не могат да си позволят частно процесуално представителство, в определени граждански и наказателни дела. По отношение на трафика хора тези разпоредби са разширени във всички държави, за да включват жертвите на трафик на хора, така че след като дадено лице бъде разпознато като предполагаема жертва в България, Литва, Шотландия и Великобритания, да може да се потърси правна помощ за него, преди то да се насочи към националните механизми за насочване (НМН) за формално идентифициране. Въпреки това, единственият начин да се получи правна помощ в Ирландия и Финландия е лицето да се насочи към държавните органи преди получаването на правна помощ, което на практика означава сътрудничество с полицията.

Във всички държави правно консултиране и процесуално представителство се осигуряват след предоставяне на период за възстановяване и размисъл или след издаване на разрешение за временно пребиваване (РВП). Правната помощ от държавата, предоставяна на жертвите на трафик на хора във всички държави, обхваща определени области, свързани с различните аспекти на случаите на трафик на хора, а именно участие като свидетел в наказателно разследване и наказателни процеси, свързани с трафик на хора; представителство в наказателни дела, където жертвата е обвинена във връзка с имиграционни нарушения или престъпления, в резултат на това, че е станала жертва на трафик на хора; молби, свързани с имиграция и убежище, включително събиране на семейства и обезщетение. Те са изложени накратко в Таблица 3 по-долу.

Таблица 3: Достъп до правна помощ от държавата и процесуално представителство

Държава	Наказателно разследване	Наказателен процес	Непреследване/имунитет	Обезщетение	Имиграция/Убежище	Събиране на семейства
България	Да	Да	Да	Да	Да	Не
Финландия	Да	Да	Да	Да	Да	Не
Ирландия	Не	Не <sup>6</sup>	Не	Не	Не /Да	Не
Литва	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Шотландия	Не	Не	Да	Да	Да	Да
Обединено кралство	Не	Не	Да	Не	Да	Да

Като цяло, респондентите са подчертали наличието на пропуск между правото на правна помощ на теория и действителното положение по отношение на достъпността и качеството на тези правни услуги, което е изложено по-подробно в Раздел 6.3. Във всички държави съществуват механизми за обезщетение, включително процедури за обезщетение на жертвите от страна на извършителите и режими за обезщетение, финансирани от държавата. Въпреки

6 Правна помощ по време на наказателен процес се предоставя на жертвата/свидетеля, в случай че се обсъждат неговото/нейното сексуално поведение/минало

това, респондентите вярват, че на практика те рядко са успешни, както и че обезщетението е едно от най-слабо защитените права, а често и най-недостъпното. По сходен начин, на теория, при необходимост биха могли да се осигурят мерки за защита на свидетелите, но в действителност, при толкова малко съдебни преследвания, са налице малко доказателства за употребата им на практика. Във връзка с трафика на хора с цел трудова експлоатация, респондентите са подчертали и липсата на правна помощ от държавата и представителство във връзка със съдилищата по заетостта и трудовите въпроси.

Като проблем в шестте държави е отразено, че няма официален път, протокол или процедура, които да гарантират, че на всички жертви е осигурен достъп до ранно правно консултиране, независимо от съдебните процеси, в които участват. Пътищата към правното консултиране и представителство могат да зависят от мястото на лицето в съдебния процес, вида на претърпяната експлоатация и подкрепата, до която то има достъп.

## **6.2 Сложност на случаите на трафик на хора и достъп до правни специалисти**

Както бе споменато по-горе, случаите на трафик на хора са сложни и широкообхватни. Процедурите, свързани с имиграцията и международната закрила, които имат за цел да се получи разрешение за оставане в страната, както и процедурите, свързани с подаване на заявления за разрешения за пребиваване, могат да бъдат продължителни, да включват подаване на голям брой декларации до полицията и представяне на подробни документални доказателства. Досъдебните разследвания и наказателните производства, свързани със съдебното преследване за престъпления, отнасящи се до трафик на хора, изглеждат изключително сложни. Адвокатите трябва да отделят време, за да обяснят на свидетелите последиците от разследването или съдебния процес, продължителността на съдебния процес и задълженията на свидетелите, а в много случаи са необходими устни преводачи и превод на документи. Жертвите на трафик на хора имат и голям брой непосредствени и дългосрочни потребности, като често е необходимо и правно консултиране в областта на социалното подпомагане, правата за жилищно настаняване и събирането на семейства. Поради тази причина, не е изненадващо, че значимостта на правозащитниците, които са развили високи нива на експертни знания и умения, се признава във всички държави, а службите се стремят да насочват нуждаещите се към тях, когато това е възможно.

Въпреки това, в много случаи службите зависят от правни специалисти, работещи в рамките на държавната система, или частни адвокати, които не притежават специализирани познания или достатъчен опит, в частност в селските райони. Освен това, правните специалисти, работещи в схемата на правната помощ, предоставяна от държавата, могат да бъдат ограничени по отношение на времето, отделено за даден случай, при което не се вземат под внимание продължителните процедури в случаите на трафик на хора. В някои случаи на жертва на трафик на хора може вече да е назначен адвокат за осигуряване на правна помощ, който не притежава познания в областта на трафика на хора, преди намесата на специализираната служба. В частност, в рамките на системата за правна помощ при престъпления, правото на имунитет за престъпления, извършени, докато лицето е било жертва на трафик на хора, е сериозно застрашено, когато последното не е било идентифицирано като жертва на трафик на хора, което води до съдебно преследване и в някои случаи – до затвор. По подобен начин,

неразпознаването на показателите за трафик на хора е довело до голям брой жертви на трафик на хора, които са останали неидентифицирани в рамките на процеса на получаване на убежище. По отношение на исковете за обезщетение съществуват строги времеви ограничения и липсата на навременни действия може да ограничи възможността за успешен иск.

С оглед на тези разсъждения, ползата от специални, специализирани, независими правни центрове, като Агенцията за правни услуги (LSA) в Шотландия и ICI в Ирландия, е очевидна по отношение на предоставянето на разширени правни услуги на жертви на трафик на хора. Те са натрупали специализирани познания и опит и могат да отделят необходимото време на сложните случаи; осигуряват цялостни грижи на жертвите и представителство, включително за жилищно настаняване, здравни грижи и социално подпомагане; предоставят консултиране на жертвите на трафик на хора в качеството им на свидетели в наказателни дела; представляват жертвите пред съдилищата по заетостта и трудовите въпроси, както и пред апелативните съдилища; гарантират непреследване; предявяват искове за обезщетение, които са извън схемите за правна помощ; и осигуряват защита на членовете на семейството чрез събиране на семейства.

Независимите правни специалисти ключова роля в повишаването на квалификацията и поддържането на връзка с юристи в държавните схеми, които представляват жертвите на трафик на хора и осигуряват така необходимата подготовка на национално равнище. Независимите правни центрове също са в позицията да отправят предизвикателство към държавата по въпросите, свързани с нарушаването на човешките права, да действат като надзорни органи по отношение на изпълнението на задълженията на държавата според международните документи за човешките права и да гарантират, че външните контролни органи са напълно информирани за практиката във всяка държава. Освен това, те реализират активно кампании и лобират за политическа промяна, за да се гарантира, че правата на жертвите на трафик на хора са защитени.

### **6.3 Ползите от ранната правна намеса за жертвите на трафик на хора**

По-голямата част от респондентите във всички държави са съгласни, че ранната правна намеса (ELI) играе жизненоважна роля, като гарантира, че жертвите на трафик на хора са в състояние да направят информиран избор. Това дава гаранция, че те могат да упражняват правата си и да получат по-добри цялостни резултати във връзка със своето възстановяване и реинтегриране. Счита се, че ELI гарантира, че жертвите имат правилната информация в правилния момент, което им позволява изцяло да участват и да упражняват правата си в една усложнена правна рамка и да направят информиран избор на възможно най-ранен етап. Достъпът до специализиран адвокат, подготвен да предостави тази информация по начин, разбираем за жертвата, гарантира, че жертвата ще получи последователна информация за правата си. Специфичните посочени ползи включват:

- **ДОСТЪП ДО ПРАВА:** Жертвите, които получават ранна правна намеса, могат да се възползват от ранно идентифициране, което дава възможност за специална защита на жертвата и достъп до правата на жертвите на трафик на хора. Това може да се съпостави със случаите на лицата, които не са получили консултиране по отношение

на организационната работа, свързана с имиграцията, при жертвите на трафик на хора на ранен етап и които може да прекарат много години в неподходящо жилище в системата за предоставяне на убежище; които остават като мигранти без документи, без възможност да излязат на светло; и които са задържани в затвор поради имиграция или други престъпления.

- **ПЪТ КЪМ ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО:** Възможността да бъдат представявани и да контролират сами живота си, което им е било отнето преди, както и осъзнаването, че могат да изградят по-добър начин на живот, е вдъхновяващ аспект от правната намеса при жертвите на трафик на хора. Жертвите се чувстват в по-голяма безопасност, по-успешно подкрепяни и по-уверени, когато знаят, че някой се грижи за правата им и осигурява представителство по техния случай. Изграждането на взаимоотношения с правен специалист на ранен етап се счита за също толкова важно, колкото и предаването на сложна правна информация по ясен и достъпен начин.
- **НЕНАКАЗУЕМОСТ:** Ранната правна намеса (ЕЛІ) е жизненоважна за избягване на криминалното наказание на жертвата, а опитът на правозащитниците показва, че изграждането на защита при трафик на хора на по-късен етап, предизвиква по-слаба ответна реакция. Цитирани са случаи, при които клиент е подложен на съдебно преследване за престъпления, свързани с това, че е бил жертва на трафик на хора, преди да е получил правно консултиране по този въпрос, като са били необходими широкообхватни проверки и представяне на основания за отхвърлянето на тези престъпления и премахването им от досието на клиента.
- **НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКА ОТ ПОВТОРНО ВИКТИМИЗИРАНЕ:** Счита се също, че ЕЛІ играе ключова роля при предотвратяването на повторното виктимизиране чрез повтарянето на докладите относно нанесената травма и повторния трафик на жертвите. Неуспешното осигуряване на подходящо правно консултиране и разпознаване на показателите за трафик на хора може да доведе до заплахата от и реално депортиране, което прави жертвата на трафик на хора силно уязвима към по-нататъшна експлоатация.

#### **6.4 Ползите от ранната правна намеса за оказващите подкрепа агенции**

Агенциите признават ползите от ЕЛІ не само за жертвите на трафик на хора, но също и за тяхната собствена работа. Адвокатите и юристите признават сложността на навигирането в правната система във връзка с жертвите на трафик на хора и смятат, че ЕЛІ осигурява много ползи при установяването на законните пътища за техните клиенти. Специфичните подчертани ползи включват:

- ЕЛІ помага на агенциите да разработят подходящи планове за осигуряване на подкрепа и грижи, което гарантира, че всички аспекти на потребностите на клиентите ще бъдат удовлетворени, и осигурява подход за сътрудничество с жертвите на трафик на хора при защитата на техните права.
- ЕЛІ предотвратява забавянията и ускорява процеса на намиране на най-подходящите законни пътища на ранен етап, като по този начин намалява травмите и несигурността за жертвите на трафика на хора, и позволява ефективно процесуално представителство и по-бързо разрешаване на случаите.

- ELI подобрява възможността за сътрудничество между жертвите на трафик на хора и полицията и им позволява да бъдат по-ефективни свидетели в наказателни дела, като по този начин увеличава възможността за успешно съдебно преследване на трафикантите.
- ELI подобрява възможността за своевременно и успешно подаване на заявления за обезщетение
- ELI подобрява координацията между различните агенции, тъй като юристите са наясно със законните пътища, приложими за жертвите на трафик на хора, и с ролята на всяка агенция за гарантирането на положителни резултати.
- ELI гарантира, че правата на жертвите на трафик на хора са подкрепени от държавата и всички участващи определени от закона агенции, което понижава рисковете, свързани с бъдещи искове към държавата и/или отрицателни международни оценки.

## 6.5 Местоположение и време на ранната правна намеса

Понастоящем ELI се осигурява на много места, включително юридически кантори, убежища, полицейски управления, затвори, имиграционни служби и центрове за настаняване на лица, търсещи убежище, както и за бежанци. Във връзка с увеличаването на местата на предоставяне на ELI някои респонденти са предложили летища, гранични пунктове/входни точки за влизане в държавата, лечебни заведения, болници и обществени центрове като възможни точки на достъп. Освен това е предложено центрoвете и организациите, които отговарят за потребностите на хората, които биха могли да са изложени на висок риск от трафик на хора в някои държави, като роми, хора с психични проблеми и деца, дадени за отглеждане, да положат допълнителни усилия за предоставяне на ELI на жертвите и на потенциалните жертви. Акциите в публични домове също се считат за важни за получаването на достъп до жени, станали жертва на трафик на хора с цел сексуална експлоатация.

Въпреки това, по отношение на първоначалния контакт с уязвими лица в криза, много респонденти са подчертали, че специализираните служби, работещи в сътрудничество с полицията и държавните власти, са по-добре подготвени за осъществяване на този първоначален контакт, за да се гарантира непосредствена безопасност и подкрепа. Общото впечатление е, че юристите трябва да бъдат повикани, когато това е възможно, както и че тясното сътрудничество между полицията и специализираните служби е жизненоважно. Това подчертава значимостта на интегрирания междуведомствен подход, в който ELI може да бъде най-ефективна.

## Раздел 7: Обучение, междуведомствено сътрудничество и наблюдение

### 7.1: Обучение и междуведомствено сътрудничество

Международните организации, включително Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), Международната организация за миграция (МОМ) и европейските проекти за обмен, са улеснили разпространението на познанията и експертните знания и умения във връзка с много аспекти на трафика на хора, включително: разпознаване на показателите за трафик на хора; идентифициране; документиране на информация; национални механизми за насочване; подпомагане на службите и подобряване на достъпа до „труднодостъпните“ жертви. Мултидисциплинарното и междусекторно обучение е улеснило по-доброто разбиране и познанията относно жизненоважното значение на координирания подход за гарантиране на ефективен отговор на многобройните потребности на жертвите на трафик на хора. В много държави са създадени междуведомствени форуми, стратегически работни групи и мрежи на местно и национално равнище, където агенциите си сътрудничат и споделят информация и експертни знания и опит.

Налице е общо съгласие, че комуникацията и партньорството между агенциите са се подобрили значително през изминалите няколко години със създаването на НМН и подобреното насочване и сътрудничество при случаите на трафик на хора между основните заинтересовани страни. Въпреки това, възгледите на респондентите по отношение на качеството на междуведомствената работа са противоречиви. Те подчертават значението на личните контакти и взаимоотношения с отделни лица, но изразяват и опасение, че в отсъствието на меморандуми за разбирателство и официални протоколи и политики, добрата практика зависи от тези индивидуални контакти с лицата, които могат да напуснат агенцията.

### 7.2 Национални докладчици

Ясно е, че значимостта на независимите външни механизми за контрол е жизненоважна, за да се гарантира, че теоретичните ангажименти се изпълняват изцяло и се превръщат във видим напредък и резултати. Това е особено вярно в отсъствието на национални независими механизми за наблюдение в пет от шестте държави. Финландия има независим национален докладчик. Омбудсманът по въпросите на малцинствата във Финландия е независим и безпристрастен орган, отговорен за подобряването на състоянието на етническите малцинства, както и за предотвратяването и справянето с етническата дискриминация, която е отговорна за трафика на хора.

## Раздел 8: Заключение и препоръки

### 8.1 Заключение

Приемането на специално законодателство и/или изменение на съществуващите закони за трафик на хора доведоха до значителен напредък в справянето с трафика на хора в и извън границите на шестте държави, разгледани в настоящото проучване. Бяха създадени национални структури, които да прилагат държавната политика и да гарантират цялостен и координиран подход към идентифицирането на жертви на трафик на хора, както и да предоставят адекватна защита и подкрепа от страна както на държавните агенции, така и на агенциите, работещи на доброволни начала. Полицейските сили създадоха специални отдели за трафик на хора, а полицейските служители натрупаха експертен опит и познания в областта на идентифицирането и защитата на жертви на трафик на хора, осъществявайки връзка със специализираните държавни и неправителствени агенции при предоставянето на жизненоважни услуги. Водещите специалисти в шестте държави понастоящем имат значителен опит в изготвянето на оценки на безопасността и риска и предоставят критично важна информация относно правата и различните форми на закрила и помощ, на които жертвите на трафик на хора имат право. Те също така отговарят на дългосрочните нужди на своите клиенти във връзка с психологическа подкрепа, социално подпомагане и жилищно настаняване.

Въпреки този напредък, настоящият доклад акцентира върху някои от критичните недостатъци при изпълнението на задълженията на държавните органи, които трябва да гарантират, че всички лица, които са предполагаеми и открити жертви на трафик на хора, могат да получат адекватна защита и помощ. Процесът на идентифициране продължава да бъде проблематичен, като има големи разлики между броя на лицата, насочени към НМН, и броя на лицата, които накрая биват формално идентифицирани от държавните органи и впоследствие получават всички права, произтичащи от статута на жертва на трафик на хора. Също така се наблюдава липса на прозрачност и информация по отношение на основанията за взимане на отрицателни решения от отделните държави във връзка както с идентифицирането, така и с предоставянето на периоди за възстановяване и размисъл и издаването на временни и дългосрочни разрешения за пребиваване.

На теория, правна помощ от държавата е налична във всички шест държави, но има редица пропуски при предоставянето на пълен достъп до правно консултиране и процесуално представителство за откритите/предполагаемите и идентифицираните жертви на трафик на хора. В настоящия доклад се подчертава юридическата сложност на случаите на трафик на хора, а доставчиците на услуги се стремят да гарантират, че насочват своите клиенти към правни специалисти в най-кратки срокове. Въпреки това, този доклад посочва, че не съществуват официални пътища, протоколи или процедури, които да гарантират, че достъпът до ранна правна намеса винаги се предоставя, а насочването към правни консултации и представителство може да зависи от това къде се намира лицето в рамките на съдебния процес, вида експлоатация, на която е било подложено, местоположението, на което първоначално е било открито, и подкрепата, до която се опитва да получи достъп. Във всички държави

има много положителни отзиви относно ползите от ранната правна намеса, предоставяни от страна на правни специалисти и по-специално от страна на независими правни центрове, които могат да осигурят специален холистичен модел на осигуряване на грижи и процесуално представителство.

И накрая, въпреки че има последователно междуведомствено сътрудничество във всички страни, съществува всеобщо съгласие относно необходимостта да се формализират съществуващите договорености; да се утвърдят правата на жертвите на трафик на хора по законодателен път; да се гарантира, че отговорностите и ролите на всички агенции са установени на законова основа; и да се осигури достатъчно финансиране за услугите, за да се предоставят висококачествени и надеждни програми за помощ и защита за жертвите на трафик на хора.

## 8.2 Препоръки

Препоръките, които следват, идват от шестте държави във връзка с подобренията на цялостната реакция и действията в отговор на потребностите на жертвите на трафик на хора и по-специално предоставянето на ранна правна намеса (ELI).

### 8.2.1 Идентифициране

- Да се създадат стандартизирани критерии в целия ЕС относно показателите, причините и механизмите за официално идентифициране на жертвите.
- Да се гарантира, че всички открити/предполагаеми жертви имат право да бъдат формално идентифицирани като жертви на трафик на хора, като получат произтичащите от това права и помощ, като това не ги дискриминира по отношения на правния статут и националността, както и правото да търсят убежище.
- Да се гарантира, че всички полицейски и гранични служители са напълно обучени и информирани по отношение на идентифицирането, насочването и правилното третиране на жертвите.
- Да се увеличат средствата за контрол на търговията със сексуални услуги, което ще позволи ранно идентифициране на жертвите на трафик на хора и на тези, които са обект на жестока експлоатация.
- Да се гарантира, че основанията за отказ са прозрачни и се съобщават на лицето, както и че съответните отговори се изпращат на уязвимите хора, които получават отказ, в рамките на поверителността.

### 8.2.2 Ранна правна намеса

- Ранната правна намеса (ELI) да се установи като право за всички открити/предполагаеми и идентифицирани жертви на трафик на хора, като тя обхваща цялостно и свободно достъпно правно консултиране и представителство във всеки аспект на гражданското, наказателното и административното право.



- Специализираните служби трябва да разполагат с надеждни процедури, за да се гарантира, че жертвите се насочват за правна намеса при първа възможност.
- Да се гарантира, че всички открити/предполагаеми, но все още неидентифицирани жертви на трафик на хора получават правни консултации, защита и подкрепа и че периодите за възстановяване и размисъл се дават преди ангажирането с полицейските власти.
- Необходимите правни специалисти трябва да бъдат обезпечени и налични във всички държави-членки, за да осигуряват експертни правни консултации в най-кратки срокове.
- Правните специалисти, работещи в системите на гражданското и наказателното право, както и търсенето на убежище, трябва да са преминали обучение по разпознаване на показателите за трафик на хора.
- Специализирани и независими и правни центрове, като например Агенцията за правни услуги (LSA) в Шотландия и Имиграционен съвет на Ирландия (ICI), трябва да се тестват и да се обезпечат ресурсно.
- Да се създаде европейска мрежа от правни специалисти и правни центрове за обмен на информация и експертни познания и опит в областта на ранната правна намеса за жертви на трафик на хора.

### 8.2.3 Предоставяне на услуги

- Да се установят минимални стандарти във връзка с настаняването на жертви на трафик на хора, като се гарантира, че местата за настаняване са безопасни и сигурни и не представляват риск за по-нататъшна експлоатация, особено в случаи на жени, които са обект на трафик на хора с цел сексуална експлоатация. Използването на неподходящо пряко предоставяне на места за настаняване за търсещите убежище трябва да се преустанови.
- Държавите-членки трябва да предоставят адекватно финансиране в подкрепа на безценната работа на специализираните служби, включително като се има предвид тяхната роля в междуведомствените и националните рамки и ролята им на застъпници за по-добри реакции и действия спрямо жертвите на трафик на хора.
- Трябва да се осигурят средства, за да се посрещнат дългосрочните нужди на уязвимите жертви на трафик на хора, включително в областта на здравеопазването, социалното подпомагане, обучението, образованието, заетостта и жилищното настаняване.

### 8.2.4 Обучение и образование

- Трябва да се гарантира провеждането на обучение по разпознаване на показателите за трафик на хора в рамките на цялостното обучение на специалистите по социални и здравни грижи, медицинските специалисти и обществените власти, за да се насърчи разкриването и да се увеличи идентифицирането.
- Да се подобри съдебното разбиране за трафика на хора и чувствителността към

жертвите на трафик на хора с цел сексуална експлоатация.

- Да се създадат възможности за по-задълбочено обучение на мултидисциплинарен екип от специалисти за предоставяне на специализирани услуги, включително обучение, което обхваща множество юрисдикции.
- Да се осигури обучение за водещите служби във връзка с документиране и извършване на качествени изследвания, които биха послужили за основа на бъдещата политика и предоставянето на услуги.
- Да се увеличи броят на образователните кампании и кампаниите за повишаване на осведомеността, за да се достигне то потенциални и настоящи жертви и да се намали страха им от това да се свържат с властите. Това е валидно особено за мигрантите, които не са запознати с програмите за помощ.
- Трябва да се организират кампании за обществена осведоменост, за да се подобри разбирането на обществото за трафика на хора и да се създадат условия, в които жертвите на трафик на хора могат да се интегрират в общностите.

### 8.2.5 Междуведомствена работа

- Да се гарантира, че отговорностите на агенциите са ясни, че ролите са формализирани и че са въведени меморандуми за разбирателство.
- Да се тества въвеждането на междуведомствени конференции по конкретни казуси, на които присъстват и жертвите на трафик на хора, където всички агенции могат да поемат ангажимент да изпълнят своята роля и отговорност към съответните жертви.
- Да се гарантира по-добра системна координация, обмен на информация и прозрачност във всички агенции.

### 8.2.6 Научноизследователска работа

- Трябва да се финансира провеждането на дългосрочни проучвания, за да се оценят дългосрочните последици за онези, на които е бил предоставен статут на жертва на трафик на хора, както и разрешение за пребиваване в държавите на местоназначение.
- Трябва да се направи задълбочен анализ на несъответствието между броя на хората, за които е установено или се предполага, че са потенциални жертви на трафик на хора, броя на хората, насочени към НМН и/или държавните власти, и броя на жертвите на трафик на хора, които са формално идентифицирани от държавата.
- Трябва да се проведат изследвания относно последициите за онези лица, които не се вменят в дефиницията на съответната държава за трафик на хора, и/или за лицата, които са получили отказ за идентификационен статут или разрешения, но са били подложени на жестока експлоатация, включително проституиращи жени и работници-мигранти в специфични сектори на икономиката, включително домакинска работа и работа в селското стопанство.

- Като се има предвид сравнително малкия брой осъдени трафиканти, съществува спешна нужда от изследвания по отношение на факторите, които не позволяват провеждането на успешно съдебно преследване.
- Трябва да се проведат изследвания и относно въздействието на времевите рамки и качеството на правната намеса върху възстановяването и последствията за жертвите на трафик на хора, както и въздействието на ранната правна намеса върху успеха или неуспеха на съдебното преследване.



Immigrant Council  
of Ireland

[www.immigrantcouncil.ie](http://www.immigrantcouncil.ie)

[www.earlylegalintervention.eu](http://www.earlylegalintervention.eu)