

**Алтернативен доклад на НПО
за напредъка на България в процеса на
присъединяване към ЕС, 2004**

Октомври 2004 г., София, България

Съдържание

1. Основни препоръки	3
2. Икономически, социални и културни права	8
Правата на детето	8
<i>Планът за деинституционализация</i>	8
<i>Изключване на специалните училища от</i> <i>плана за деинституционализация</i>	10
<i>Административна структура на системата</i> <i>за закрила на детето</i>	11
<i>Капацитет на отделите "Закрила на детето"</i>	12
<i>Международно осиновяване</i>	12
<i>Трафик на деца</i>	13
Хора с увреждания	14
<i>Хора с метални увреждания</i>	16
3. Правата на малцинствата	16
Защита срещу дискриминация	16
Ромското малцинство	16
<i>Образование</i>	17
<i>Здравеопазване</i>	19
<i>Система за социално подпомагане</i>	19
<i>Заетост</i>	20
Други малцинствени групи	20
Обществените електронни медии	21
Национален съвет по етнически и демографски въпроси	21
4. Граждански и политически права	22
Полицейски произвол	22
Условия в местата за лишаване от свобода	23
Правосъдие за противообществените прояви на непълнолетните и малолетните	23
Правна помощ	24
Убежище	24
Свобода на изразяването	24

Свобода на религията и убежденията	25
5. Административният капацитет на държавата	25
Квалификация на персонала и децентрализация	25
Проект “Модернизация на образованието”	26
6. Ролята на неправителствения сектор	27
7. Контакти	28

Настоящият доклад беше разработен от коалиция неправителствени организации в България, специализирани в областта на социалната политика и защитата на правата на човека. Той разглежда редица проблеми, които бяха включени в Редовния доклад на Европейската комисия от 2003 г. за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз и които трябва да бъдат включени в предстоящия Редовен доклад на Европейската комисия за 2004, очакван в началото на октомври 2004.

Докладът има за цел да допринесе за изясняване на основни въпроси, свързани с приближаването на България към членство в ЕС като предлага цялостен преглед на постиженията в социалната сфера, въз основа на местния опит и задълбочени проучвания на територията на цяла България.

1. ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

Насърчаване спазването на човешките, граждански и политически права за всички български граждани и повишаване на стандарта на живот за най-уязвимите групи българско население следва да бъдат в основата на правителствената политика. Само когато това стане, една достойна България може да се присъедини към ЕС на равни начала с всички други европейски страни.

Призоваваме българското правителство да приоритизира инвестициите и усилията си в следните области:

Благосъстояние на детето:

- Да се предприемат стратегически усилия с целево финансиране за затваряне на институциите: все още има около 31000 деца, живеещи в институции временно или постоянно, много от тях в ужасни условия;
- Адекватни човешки и финансови ресурси трябва да се инвестират за работа по превенция на изоставянето и реинтеграция на децата в техните семейства: броят на децата влизащи в институции не намалява и съществува риск системата да не се промени фундаментално, ако на семействата в нужда не се помага;
- Драстично увеличаване на броя на професионалните социални работници е от изключителна важност за развитието на алтернативни услуги, например приемната грижа: има градове, където само един социален работник отговаря за население от 11200 души, доста под приетите стандарти другаде в Европа;

-
- Трябва да има само един пълноценно осигурен държавен орган с правомощия да осъществява реформата за повишаване благосъстоянието на децата: по настоящем пет министерства и две агенции са ангажирани с този процес, които дублират усилията си, разходват ненужно средства като не постигат единна и последователна политика за бъдещето на децата в България.
 - Да се създаде единен национален регистър за деца и осиновители в България и да се осигури по-голяма прозрачност в системата на международни осиновявания, по-специално по отношение на свързаните с тях разходи.

Хора с увреждания

Деца с увреждания:

- Предприемане на активни мерки за достъпност на масовите училища и интегриране на деца с физически увреждания в масовите учебни заведения (училища и детски градини); създаване на подкрепяща среда за децата със специални образователни потребности, които изпитват затруднения в учебния процес;
- Включване на „специалните училища“ в плана за деинституционализация: това предполага нарочен план на МОН за обучение на специалните учители за работа в общообразователните училища;
- Регулиране на потока от финансови ресурси така, че парите да достигат до децата със специални образователни потребности, независимо къде са записани да учат.

Пълнолетни граждани с увреждания:

- Необходимо е политиките в сферата на уврежданията да бъдат по-фокусирани, с ясна цел и добре определени целеви групи – колкото по-голяма и неясно дефинирана е целевата група, толкова по-ниско ефективни ще бъдат и мерките, предприети от държавата. Например: условията за достъп до социални придобивки трябва да бъдат предефинирани като освен досегашният, пределно общ критерий “всеки с документ за изгубена работоспособност” да се отчитат фактори като възраст, образование, компетентност, възможности;
- Необходими са по-малко на брой, но добре дефинирани държавни програми в контекста на човешките права и целящи интеграцията на хората с увреждания: ако държавната помощ стане по-видима, лесна за отчитане, проследяване и контрол, ще е по-лесно да се постигат резултати. Понастоящем има много държавни програми, различни преференции и субсидии, които не водят до реална интеграция;

-
- Услугите в общността трябва да бъдат обогатени с услуги за социално включване (освен за подпомагане), адекватни на потребностите на хората с увреждания, които се сблъскват с пречките на неблагоприятната физическа среда и биват маргинализирани, което води до недобро образование и квалификация, безработица и бедност.

Права на малцинствата

- Трябва да се доокомплектова пакетът от правни гаранции за пълноценното и устойчиво реализиране правата на малцинствата. Понастоящем нормите на вътрешното право се съгласуват с международните стандарти за защита правата на малцинствата “на парче”, следвайки спорадични ангажименти на държавата пред международни институции и в отговор на застъпнически натиск на национално ниво. Наложително е:
 - да бъдат внесени релевантните промени в Конституцията, разширяващи обхвата на гаранциите за правата на малцинствата;
 - нормите на вътрешното право да бъдат синхронизирани с разпоредбите на Рамкова конвенция за защита на националните малцинства и другите международни стандарти, както и помежду си.
- Правителството трябва да разработи и да прилага Обща интеграционна политика, базирана в стандартите за защита правата на човека и малцинствата. Това, което в момента се нарича интеграция на малцинствата, е набор от спорадични институционални мерки без връзка с тези стандарти, без взаимна обвързаност и без ангажиране на обществото като цяло. Общата интеграционна политика трябва да очертава:
 - ценностите и концептуалната рамка на интеграционния процес; баланса във взаимоотношенията между институции, малцинствени общности и обществени организации;
 - краткосрочните и дългосрочните цели, задачи и дейности; общите приоритети и специфичните мерки по отношение на отделните малцинства;
 - ангажиментите на отделните институции, взаимодействията между тях, координационните механизми и структури;
 - начините на финансиране;
 - консултативния процес, критериите и процедурите за наблюдение и оценка.
- Обществените електронни медии трябва да се утвърдят като посредник в повишаването на обществената чувствителност по въпросите на малцинствата. Обществената среда като цяло е нечувствителна към малцинствената проблематика, а журналистите не се придържат към етични професионални стандарти в работата си по нея. Наложителни са промени в следните насоки:
 - да бъде усъвършенствана нормативната база на обществените електронни медии в посока на: гарантиране етнокултурната плуралистичност на програмите им; регламентиране участието на малцинствени журналисти в тях; ревизиране статута и функциите на

-
- регулаторния им орган за гарантиране на неговата политическа независимост; регламентиране публичността на резултатите от извършвания мониторинг на електронни медии;
 - обществените електронни медии трябва да се придържат към професионални журналистически стандарти за работа по етническата проблематика.

Граждански и политически права

Българското правителството трябва да:

- Направи изтезанието, така както е дефинирано в Конвенцията на ООН против изтезанията, специфичен наказателен състав и да прилага закона срещу полицейски и други служители, които практикуват изтезания;
- Установи ефективна система на разследване на изтезанията и на нечовешкото и унижаващо отношение и наказание;
- Приведе сегашната правна рамка, даваща възможност за свръхупотреба на огнестрелно оръжие от правоприлагащите органи, в съответствие с международните стандарти;
- Приведе условията в затворите и особено в следствените арести в съответствие с Минималните стандарти на ООН за третиране на лишените от свобода и с другите съотносими международни стандарти. То, по-специално, следва да закрие незабавно подземните арести;
- Реформира допълнително системата на правораздаване за деца като или премахне училищата за деца с противообществени прояви, или ги реформира така, че те да обслужват по смислен начин потребностите на децата в конфликт със закона. Процедурата за настаняване трябва да се основава на стандартите за справедлив процес;
- Установи всеобхватна система за предоставяне на правна помощ на бедните обвиняеми в наказателния процес, както и в гражданския процес;
- Реформира Закона за убежището и бежанците като го приведе в съответствие с Конвенцията на ООН за статута на бежанците и гарантира, че законът няма да се прилага произволно;
- Установи със закон регулаторен орган за електронните медии, който е независим от политическите и комерсиални интереси, работи на основата на професионални стандарти и взема предвид независимостта на медиите, както и обществения интерес;
- Реформира изцяло съществуващата рестриктивна и дискриминационна правна рамка за отношението между държавата и вероизповеданията и

гарантира, че държавата ще посредничи безпристрастно между спорещите
религиозни фракции.

1. ИКОНОМИЧЕСКИ, СОЦИАЛНИ И КУЛТУРНИ ПРАВА

Правата на детето

Редовният доклад на Европейската комисия от 2003 г. (Редовният доклад) отбелязва значителен напредък по отношение на законовата рамка, регулираща благосъстоянието на децата. Законът за закрила на детето (ЗЗД), изменен през април 2003 г., регламентира специалните грижи за деца с физически и психически увреждания, както и по-строга уредба за настаняване на децата извън семействата. Приети бяха и подзаконовите нормативни актове за приложение на ЗЗД. Бяха изработени редица стратегии, програми и планове за действие в областта на благосъстоянието на децата, включително по отношение на децата с увреждания; правосъдието относно противообществените прояви на малолетните и непълнолетните; безпризорните деца; закрилата на децата срещу сексуална експлоатация и експлоатацията на детски труд.

Наличието на тези политически документи е похвално като първа стъпка към провеждане на фундаментална реформа за осигуряване благосъстоянието на децата, но на дневен ред все още стоят някои много сериозни проблеми, които изискват внимание. Различните стратегии не винаги са подкрепени с необходимите практически планове за тяхното прилагане, включително идентифициране на финансови ресурси за тяхната реализация. В резултат на това на практика са осъществени твърде малко реални промени. Ролите и отговорностите за реализация на правителствено ниво все още не са достатъчно ясни и затова се появява тенденция всяка една от изработените стратегии да бъде изолирана от другите, вместо да се превърне в част от единна, цялостна и последователна програма за реформа. Както отбелязват ЕС експертите по проект "Реформа за повишаване благосъстоянието на децата", различните министерства и агенции разработват свои политики, без да вземат предвид ефекта, който те биха имали върху други органи с подобни отговорности в предлагането на услуги за децата и семействата.

Планът за деинституционализация

Редовният доклад за 2003 г. отбелязва, че „...през август 2003 беше приет план за намаляване на броя на всички деца в специализираните институции с 10 % в рамките на периода 2003–2005”. Планът за деинституционализация беше реакцията на българското правителство в отговор на въведеното чрез Партньорското споразумение за присъединяване между българското правителство и ЕС, изискване за “системно намаляне” на броя на децата в институции. За втори път България си поставя количествени цели за намаляване на броя на децата в институциите. Първата Националната стратегия за детето (2000-2003 г.) бе приета през 2000 г. по линия на преговорите за стартиране на проекта “Реформа за повишаване благосъстоянието на децата”, подкрепен със заем от 8 млн. щатски долара от Световната банка. Настоящата Национална стратегия за детето (2004-2006 г.), (изготвена след плана за деинституционализация), не е основана на анализи за реализацията на първата стратегия. В резултат на това, стратегията за

2004-2006 г. просто повтаря по-голяма част от целите в предишната стратегия, която на практика не беше реализирана.

Остава неясно как планът ще се прилага на практика, тъй като не са предвидени механизми или индикатори за мониторинг на изпълнението му. Според наличната информация изглежда, че напредъкът в изпълнението на плана – дори за тези мерки определени като „спешни“ със срок на изпълнение 2003 г. – е твърде незадоволителен. Данните на ДАЗД от края на 2003 г. показват съвсем незначително намаляване на общия брой институционализирани деца. През 2003 г. децата от 0-3 г., настанени в домове за медико-социални грижи са общо 3155, което всъщност е повече в сравнение с 2002 г., когато те бяха общо 3141. Броят на този тип институции остава непроменен – 32. Това е изключително важно като се има предвид, че веднъж влезли в системата на институционална грижа – в повечето случаи първо в домове за медико-социални грижи – се увеличава вероятността децата да останат в институции за дълъг период от време, ако не и завинаги. Увеличаването на броя на децата в тези институции е неуспех, който подкопава всички други усилия в тази област.

Финансирането на плана е неадекватно. За повечето от предвидените дейности се казва, че не се нуждаят от допълнително финансиране, а за тези, които се нуждаят от финансиране, средствата ще бъдат от републиканския бюджет. Това предизвиква безпокойство, тъй като изглежда не отговаря на финансовата и бюджетна действителност: финансовата подкрепа е необходима за успеха на развиването на алтернативи на институционалната грижа. Дори републиканския бюджет да е достатъчен, остава да се отговори на въпроса как съществуващите финанси могат да бъдат пренасочвани в подкрепа на деинституционализацията. Без цялостна оценка на всички разходи нито една от тези дейности не може да бъде правилно планирана.

Приемната грижа е един от примерите за това как липсата на достатъчно финансиране и подкрепа от страна на правителството забавя развиването на алтернативи на институционалната грижа. Планът за деинституционализация предвижда развиването на приемната грижа в национален мащаб до януари 2004 г. Към настоящия момент обаче социалните работници са обучавани твърде малко, а никоя от комисиите, утвърждаващи приемните семейства, не е била обучавана. Наличната статистика да момента (юли 2004) сочи, че само 16 деца са настанени в приемни семейства, а са одобрени 17.

Освен това настоящите цели на деинституционализацията са недостатъчно амбициозни. Проектът „Деца и семейства“ на „Всяко дете“, разработен в партньорство с общините Пловдив и Хасково, Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), Министерство на труда и социалната политика, Министерство на образованието и науката и Министерство на здравеопазването демонстрира, че е възможно да се постигне повече. Работата по проекта успя да намали с около 25% броя на децата в институциите в резултат на стратегии за реинтеграция, реализирани от двата местни отдела „Закрила на детето“.

Работата на “Спасете децата” по превенция на изоставянето на деца в Русе представлява още един пример за това колко по-високи цели могат да бъдат поставяни и реализирани успешно. Чрез новия подход, който беше приложен, броят на децата в Дома за медико-социални грижи (бивш Дом “Майка и дете”) беше намален с 38 % за период от 2 години и половина. Същевременно данните на ДАЗД от края на 2003 г. показват съвсем незначително намаляване на общия брой институционализирани деца.

Изключване на Специалните училища от Плана за деинституционализация

Стратегията на българското правителство и Планът за действие за закрила правата на детето 2000 –2003 г. съобщава, че “броят на децата, които живеят в институции към края на 1999 е 35123”. Сега българското правителство твърди, че в институции живеят 11384. Детските правозащитни организации обаче смятат, че все още има около 31000 деца в институции, каквато е и преценката на Европейската комисия в Редовния доклад от 2003. НПО смятат, че новите пониски стойности са манипулация със статистиката, получена чрез много стеснената дефиниция за “институционализирано” дете: новата цифра напълно изключва всички деца, които не са настанени в институции съгласно ЗЗД. Това означава, че децата настанени съгласно Закона за народната просвета (ЗНП) не влизат в бройката (около 16000). Не са взети предвид и децата, които са настанени в институции съгласно Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (около 2000).

В резултат на това, около 16000 деца, които са настанени в специални училища съгласно ЗНП, са изключени от плана за деинституционализация. На теория тези деца не са институционализирани, тъй като се счита, че не пребивават трайно в училищата, въпреки че на практика мнозинството от тях пребивават там поне 5 дни в седмицата. В повечето случаи те не могат да се връщат при семействата си дори в събота и неделя, поради отдалечеността на институциите или невъзможността на родителите да платят за пътуването им. Повечето специални училища са институционални по своята същност: децата са трайно отделени от своите семейства, имат ограничени възможности за развитие и ограничен достъп до качествено образование. Ето защо тези деца също трябва да бъдат включени в плана за деинституционализация или в друг специален план на Министерство на образованието и науката. В плана за деинституционализация не са взети предвид също и децата от институциите за непълнолетни и малолетни правонарушители (социално-педагогически интернати и възпитателни училища-интернати). По данни на ДАЗД за 2003 г. общо 2008 деца живеят в тези училища.

По отношение на Помощните училища (един от типовете горепосочени “специални училища”), съгласно ЗНП, децата се насочват към специални училища след като всички други възможности за обучение на детето в държавни или общински училища са изчерпани и с писмено съгласие на родителите. Обаче в много случаи се оказва, че тези деца нямат специфични нужди, които изискват специално образование. Интердисциплинарните диагностични комисии в тези училища не следват обща унифицирана методология за диагностика, не функционират

открито, и на практика – не носят отговорност за своите решения. Това може да доведе до прием на хиляди деца, които би трябвало да са в общообразователните училища. В допълнение: ясно е, че много бедни родители, особено от ромската общност, имат сериозни икономически причини да изпратят децата си в тези училища, където държавата плаща за тяхното възпитание и ги изхранва. Бяха въведени промени в законодателството относно приема на деца в специалните училища, но тези мерки все още не са придружени от активни действия за реинтеграция на децата от специалните в общообразователните или професионалните училища. През 2003 г. правителството, подкрепено от НПО, прие Национален план за интеграция на деца с увреждания в общообразователната система, но се провали по отношение финансовото обезпечение за реализация на плана през 2004, което блокира началото на реформите за включващо образование.

Административна структура на системата за закрила на детето

Редовният доклад за 2002 г. прави коментар, че: *“въвеждането и прилагането на Закона за закрила на детето се затруднява от недостатъчните правомощия на Държавната агенция за закрила на детето”*. Този проблем не е разгледан отново в Редовния доклад за 2003 г., макар че ролята и правомощията на ДАЗД все още представляват ключов фактор за успеха на реформата за подобряването на благосъстоянието на децата.

На ДАЗД е вменена ролята на контролен орган по дейностите, свързани със закрилата на детето, но нейните ограничени правомощия продължават да предизвикват загриженост. ДАЗД продължава да е финансово зависима от Министерство на труда и социалната политика (МТСП), но макар да е натоварена с координиране на политиката, ДАЗД не притежава правомощия да внася свои предложения за промяна в политиката. Съществуват паралелни структури в МТСП, които до голяма степен дублират работата на ДАЗД, в резултат, на което съществува объркване кой орган в крайна сметка в България отговаря за благосъстоянието на децата. Например, отговорността “да извършва проверки по жалби и сигнали за нарушаване правата на детето”, е дадена едновременно на Регионалната дирекция “Социално подпомагане” (част от структурата на Агенцията за социално подпомагане (АСП), която е подчинена на МТСП) и на Дирекцията “Контрол по правата на детето” (към ДАЗД). Наличието на един независим орган с правомощия по всички въпроси, свързани с благосъстоянието на децата, и с единствен мандат за стимулиране на добрите практики в областта, би било по-ефективно и финансово изгодно.

В резултат на объркването на ролите на централно ниво, неизбежно на местно ниво също съществува объркване. Отделите “Закрила на детето” получават методологична подкрепа едновременно от ДАЗД и АСП чрез местните дирекции “Социално подпомагане”. Тези местни дирекции подготвят общинските стратегии за закрила на детето, които трябва да бъдат реализирани от общините. Някои общини също така управляват институции за деца. Въпреки тази децентрализация на управлението на услугите на общинско ниво, на практика системата за закрила на детето остава централизирана, като е подчинена на АСП към МТСП.

Капацитет на отделите “Закрила на детето”

Проучване на “Спасете децата” показва, че данните на българското правителство относно реформата за подобряване на благосъстоянието на децата често се отнасят само за селищата, които са част от пилотните проекти, финансирани от Световната банка и ЕС, т.е. 20 от общо 264 общини. За да придобие по-пълна представа за ситуацията фонд “Спасете децата” направи посещения на отдели “Закрила на детето” в региони, които не са включени в пилотните проекти и не получават допълнително финансиране извън предвиденото за тях в държавния бюджет. В Белица един единствен социален работник се оказва отговорен за територия с 11200 жители. В Троян двама социални работници и един юристконсулт отговарят за 38 градове и села с общо 25823 жители. В никое от посочените места социалните работници не разполагат с транспорт или дори с компютри, за да поддържат елементарна база данни, а персоналът на отдел “Закрила на детето” често не е наясно как да изпълнява задълженията си. Освен за наличието на оскъдни ресурси, интервюираните съобщават, че тяхното обучение се е състояло от получаване на копие от ЗЗД и Правилника за неговото приложение. Не е предоставено допълнително обучение или финансиране. Това се очертава като обща ситуация в цялата страна. В доклада на ДАЗД за 2003 г. се отбелязва, че социалните работници в отделите “Закрила на детето” се нуждаят от допълнително обучение и че голяма част от отделите не разполагат с достатъчен персонал. Това състояние прави невъзможно спазването на изискванията в Европейските стандарти за социална работа и подкопава цялата реформа за подобряване на благосъстоянието на детето.

Персоналът на отделите “Закрила на детето” е бил обучаван в някои случаи от неправителствени организации. Но тенденцията за силно текучество след парламентарни и местни избори разрушава новоизградения капацитет. Регионалните дирекции “Социално подпомагане”, които управляват местните отдели “Закрила на детето”, също се нуждаят от подобряване на капацитета, за да предоставят необходимата подкрепа на отделите.

Освен на броя на работещите в ОЗД необходимо е да се обърне внимание също и на начина, по който се финансират отделите “Закрила на детето”. Планът за деинституционализация обвързва броя на социалните работници в отделите “Закрила на детето” с броя на децата в институциите. Не става ясно защо финансирането трябва да се основава на това условие, вместо да се вземе предвид общият брой на детското население в съответната община, което отчита, че персоналът на отделите има широк набор задължения и не работи само с децата в институциите. Подобно обвързване може на практика да доведе до нежеланието на социалните работници в отделите да работят за намаляване броя на децата в институциите.

Международно осиновяване

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва измененията в Семейния кодекс. Те определиха условията, при които е позволено международно осиновяване: само ако всички възможности за настаняване при роднини или семейни приятели, или за местно осиновяване, са изчерпани, т.е. ако три български кандидати са отказали да осиновят детето в срок от 6 месеца. Редовният доклад от 2003 г. описва създаването на съвети по осиновяване и регистри на децата за

осиновяване на регионално ниво. Докладът много точно идентифицира нуждата от координация на тези регистри с националната информационна система за децата, които могат да бъдат осиновени, на осиновителите и кандидатите за осиновители, която по това време беше разработвана от ДАЗД. Освен националната информационна система, която в момента все още е в процес на разработване, въпрос от по-голяма важност представлява единният национален регистър на децата, които могат да бъдат осиновени и на българите, желаещи да осиновят дете. Понастоящем Семейният кодекс не предвижда създаването на национален регистър. Наличието на такъв национален регистър обаче би увеличило шансовете на българските деца да намерят подходящи родители от България и да останат в страната си по произход. По този начин ще се разчита и по-малко на международното осиновяване.

Редовният доклад за 2003 посочва също, че в съответствие с Конвенцията на ООН за Зкрила на детето, международното осиновяване следва да остане изключение. Проучване на "Спасете децата", проведено в края на 2003 г., показва, че в България има извънредно голям брой международни осиновявания, което я превръща в една от най-големите страни "доставчици". Прекалено рано е да се прецени в каква степен последните изменения в законодателството, регулиращо осиновяванията, са повлияли на тези проблеми. Ясно е обаче, че ако не се отделят достатъчно ресурси за развитието на алтернативни услуги, осиновяването, включително международното, ще бъде използвано по-скоро като първа, отколкото като последна възможност. Затова е необходимо внимателно наблюдение на прилагането на новото законодателство. Прозрачността на системата за международно осиновяване е също от изключителна важност, за да се избегнат злоупотреби и експлоатация на биологичните семейства, самите деца и родителите, които искат да осиновят. По-конкретно, необходима е регулация на централно ниво, на официалните такси, които се събират при международно осиновяване. Трябва да се създадат условия за огласяването им между всички заинтересовани лица.

Трафик на деца

България е както страна на произход, така и транзитна страна за деца - жертви на трафик. В доклад на Пакта за стабилност се отбелязва, че за периода януари 2000 -юни 2003 жертвите на трафик са най-малко 352, от които голям процент – 48 % за 2002 са непълнолетни. Същият доклад отбелязва, че не съществува база данни на централно ниво или установена методология за събиране на броя на жертвите на трафик от България, които са непълнолетни.

Системно събиране на информация за жертвите на трафик се предвижда да става от Национална комисия, която следва да се създаде през 2004 г. - до настоящия момент такава Комисия все още не е създадена. Според доклада на Пакта за стабилност, голяма част от случаите на непълнолетни се отнасят до момичета трафикирани с цел сексуална експлоатация. Това съвпада с данните на проучване на американското правителство, според което жертвите на трафик през 2002 г. са били преобладаващо жени и *момичета* трафикирани с цел насилствена проституция. Средната възраст на децата жертви на трафик с цел сексуална експлоатация е 14-18 години.

Трафикът на деца за целите на международно осиновяване също се признава за проблем в България. И в пресата бяха изнесени случаи за (неродени) български бебета, които са били продадени на чуждестранни семейства (гръцки, френски и италиански). Трафикантите намират бременна жена, на която осигуряват транспорт до чужбина, където жената се настанява в специално подготвени домове за раждането. Докато дойде времето, когато международното осиновяване в България стане едновременно по-прозрачно и по-добре регулирано, трафикът на бебета за такова нелегално международно осиновяване е вероятно да остане проблем. Най-тежки санкции трябва да бъдат налагани срещу тези, които работят в и подкрепят мрежите за трафик.

Хора с увреждания

По отношение на защитата на правата на хората с увреждания положителни стъпки представляват приемането на Закона за защита срещу дискриминацията в края на 2003 г., както и внасянето в Народното събрание на законопроекти за интеграция на хората с увреждания, за равнопоставеност на хората с увреждания и за осигуряване на равни възможности за хората с увреждания. За съжаление, на първо четене третият законопроект, който фокусира най-силно върху човешките права и приобщаването, беше отхвърлен от депутатите. В началото на септември 2004 г. продължи второто четене на проектозакона за интеграция на хората с увреждания, което приключи в рамките на два дни, а на 17 септември Законът за интеграция на хората с увреждания бе обнародван в "Държавен вестник". Въведена е социална оценка без подоходен тест като изискване, за да получат хората с увреждания добавка за интеграция. Предстои изработване на подзаконовни актове, чието прилагане ще покаже как работи новата система и дали дискриминационното отношение и практики към хората с увреждания ще продължат да бъдат широко разпространени в България.

Редовният доклад от 2003 г. разглежда Националната стратегия за равни възможности на хората с увреждания, приета през юни 2003 г. Стратегията съдържа мерки за подобряване на достъпа до сгради, транспорт, образование, заетост, социални услуги, правна закрила, социална и медицинска рехабилитация. Стратегията е ценна като общо заявени намерения, но в много области все още има значителни пречки за пълноценно участие на хора с увреждания. Липсва съсредоточаване върху начините, по които политиката за хората с увреждания може да бъде приложена на практика.

Опитът със Закона за местните избори и изискванията за достъп на хора с физически увреждания до изборните урни представлява илюстрация на проблема: приемането на този закон е стъпка напред, защото заявява правото на хората с увреждания да участват като активни граждани в демократичните процеси. Но тъй като не беше проведена информационна кампания за промените в законодателството, много хора с увреждания останаха неинформирани за правата си, а отговарящите за осигуряването на спазването им, продължават да не са наясно със задълженията си. На практика избори все още се провеждат в помещенията на архитектурно недостъпни училища и нищо не се прави, за да се улеснят хората с увреждания да стигнат до изборните урни.

По отношение на взимане на мерки за подобряване на достъпа до заетост през 2003 г. бяха направени значителни промени и поправки на Закона за насърчаване на заетостта. Но те не бяха придружени от мерки, свързани с подкрепящи услуги на работното място (асистент, допълнително оборудване и др.). Счита се, че работодателите не използват по предназначение предоставените им ресурси за подобрения на условията за работа на хора с увреждания като вместо това средствата се ползват за по-обща подобрения. Твърди се, че работодателите често назначават “мъртви души” (несъществуващи служители), за да могат да получат субсидии. До този момент правителството не е публикувало оценка на ефекта от провеждането на тези програми. Съществува голямо разминаване между данните от различни официални източници за броя на хората с увреждания и няма налична надеждна информация за тяхната възраст, образование или други характеристики. Предстои да бъдат изработени процедурите за приложение на новоприетия закон по отношение на трудовата заетост на хора с увреждания.

Редовният доклад от 2003 г. посочва, че финансовото състояние на хората с увреждания е подобро в резултат на определяне на гарантиран минимален доход, установен от изменения през декември 2002 г. Закон за социалното подпомагане. От 90-те години насам е регистрирано значително увеличение на броя на предоставяните нови пенсии за хора с увреждания и общата сума, изплатена през 2002 г., е била 314 милиона лева – около 1% от БВП на България. В много области обаче финансирането все още не е адекватно. В подкрепа на това твърдение – списъкът на одобрените за финансиране от правителството технически помощни средства, които са предпоставка за интеграция на човека с увреждане в обществото, се състои само от 14 артикула (инвалидни колички, патерици и др.), които често са далеч от постиженията на техническия прогрес и предвид недостъпната архитектурна среда в страната не могат да изпълняват функциите си като средства за интеграция. Освен това, държавата финансира артикула “протеза за крак” в размер на 100 евро, а за сравнение, в цяла Европа, включително в Чешката република, Унгария и Полша, качествена протеза за крак струва около 2000 евро. Същевременно обаче дребни артикули от типа на “лъжица с дълга дръжка”, въпреки ниските им цени, не се поемат от държавата. Единственият източник на финансиране за адаптиране на физическата среда за хора с увреждания остава програмата “Красива България”, в рамките на която са отделени 5 милиона лева. Този факт може да се приеме като положителен, но все пак е необходим по-устойчив финансов план, който да бъде неразделна част от държавния бюджет и да не се уповава на външни програми. Похарчените средства в изпълнение на действащите без ясен фокус програми са несъразмерни спрямо ефекта от тях.

В някои други области финансирането е погрешно насочено, което демонстрира липса на разбиране за реалните нужди на хората с увреждания. Най-показателният пример за това е т.нар. схема “Личен асистент”, която на практика е по-скоро схема за “грижи в семейството/дома”, отколкото “лично (персонално) асистиране” – така както се разбира и практикува в Европа. По тази схема се предоставя помощ в домовете на хора с увреждания от безработни помощници. Не съществува обаче оценка на нуждите на хората с увреждания нито им се дава възможност самите те да участват в оценката. В общи линии схемата се оказва

по-полезна за създаване на заетост за безработните, отколкото за предоставяне на подходящата помощ за ползвателя на услугите. Институционалните грижи за хората с физически увреждания все още нямат алтернатива.

Хора с ментални увреждания

Редовният доклад от 2003 г. посочва, че Агенцията за социално подпомагане е направила преглед на състоянието на домовете за социални грижи и в резултат на това е разработила програма, която да осигури преустройство или затваряне на домовете до 2006 г. Докладът много точно отбелязва, че въпреки затварянето на седем институции, условията за живот в останалите психиатрични заведения и домове за социални грижи все още са незадоволителни – с оскъдни възможности за рехабилитация и терапия, и данни за лошо отношение. От 2003 г. насам проблемите на хората с ментални увреждания получиха по-голямо внимание, но във всекидневието им не са се случили значителни промени. От особена важност в тази област е не затварянето на домове, а предоставянето на алтернативни услуги.

2. ПРАВАТА НА МАЛЦИНСТВАТА

Защита срещу дискриминация

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва приемането през септември 2003 г. на изчерпателен Закон за защита срещу дискриминацията, който предвижда създаването на независима Комисия за защита срещу дискриминацията с отделни експертни групи за разглеждане на случаи на дискриминация. Девет месеца след влизането на закона в сила Комисията все още е в процес на учредяване (крайният срок, предвиден в него, бе краят на март 2004 г.). Липсват информационни кампании сред предоставящите социални услуги и сред обществеността за подобряване познаването на Закона за защита от дискриминация.

Ромското малцинство

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва, че положението на ромското малцинство не се е променило особено в сравнение с отчетеното през 2002 г. Основанията за тези твърдения съществуват и след доклада от 2003 г.

Едногодишният План за действие по изпълнение на “Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество”, обявен през септември 2003 г., бе първият правителствен документ, който близо 5 години след приемането ѝ осигури някакво, макар и ограничено финансиране на част от включените в нея мерки. Слабост на Плана е, че не обезпечи финансово нейни базисни приоритетни цели, каквато е например десегрегацията на ромските училища и интегрирането на децата в етнически смесени заведения. Той не предвиди необходимите законови промени в ключови обществени сфери, което затруднява, а в някои случаи прави невъзможна реализацията на предвидените в

нея практически мерки. Самата Рамкова програма не е подплатена със стабилни правни и институционални гаранции за устойчивата ѝ реализация.

Образование

В сферата на образованието Редовният доклад от 2003 г. отбелязва драматично ниското ниво на образованост на много роми и че географското отделяне на ромските общности в "ромски квартали" е довело до наличието на сегрегирани училища.

Министерството на образованието и науката (МОН) издаде наредби за десегрегация на ромските училища в две последователни години (2002 г. и 2003 г.), но ефективността им и през изминалата учебна година бе почти нулева. И към момента проекти за интегриране на ромски деца в етнически смесени училища продължават да се реализират само в няколко селища по инициатива на граждански организации.

През юни 2004 година МОН огласи публично своята *Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства* за периода 2004-2009 година. Тя бе изготвена от работна група към Консултативния съвет към МОН по въпросите на образователната интеграция на децата от малцинствата. В него участват широк кръг граждански организации и приносят им за разработването на този документ със съвършено нова визия, ценности, цели и задачи бе много голям. Стратегията е иновативен за образователната ни система документ, базиран в международните стандарти за защита правата на човека и малцинствата. Работната група подготви и План за действие, покриващ същия период. Основен приоритет и на двата документа е десегрегацията на ромските училища и интегрирането на децата в етнически смесени. В процеса на съгласуването си между различни министерства Стратегията се натъкна на големи препятствия в Министерството на външните работи. Служители на политическо ниво в това министерство отправиха необосновани претенции за промени в съдържанието ѝ (включително заместване на думата "малцинства" със синоним), които очевидно обезличаваха нейния смисъл. В резултат на интервенции от различни посоки, наложените в крайна сметка промени в текста на Стратегията не бяха драстични. Ако обаче и Планът за действие на свой ред бъде подложен на същия тип "съгласуване", съществува реална опасност споменатото министерство, или някое друго, да забави допълнително реализацията на образователно-интеграционната политика.

Действащите учебни програми, учебници и учебни помагала по основните дисциплини не отговарят на ценностите, целите и задачите на стратегията, която е културно диалогична и плуралистична. Учителите и образователната администрация в преобладаващата си част не са подготвени за провеждане на новия тип интеграционна политика, насочена едновременно към приобщаване и към развиване на собствената културна идентичност. Университетите продължават да са длъжници на бъдещите учители, защото не ги подготвят за работа в мултикултурна училищна среда.

Принципите, целите и задачите на Стратегията налагат също така промени в редица закони и подзаконови нормативни актове, с което да се повишат правните

гаранции за реализацията ѝ. Липсва синхрон между програмите на различните институции и организации, имащи отношение към образователната интеграция на децата от малцинствата. Към момента няма готовност за провеждането на текущ мониторинг и оценка на интеграционните процеси. Общинските стратегии и планове за развитие в частта им за образование са далеч от ценностите, приоритетите, целите и задачите на Стратегията. Ако не се вземат спешни мерки за паралелното неутрализиране на горните проблеми, както и за генериране на обществена подкрепа около очертаната интеграционна политика, тя няма да се състои, или ще бъде трансформирана в хибрид, от който няма да има полза за никого.

Просветното министерство разработи с активното участие на НПО *Закон за фонд за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства*, който ще набира средства и по международни програми. Той бе внесен в Парламента през април и бе обсъден в съответните комисии, но не бе включен в списъка на приоритетните за приемане закони. На 14 септември категорично искане за неотложното му гласуване отправиха неправителствени организации на кръгла маса, на която участваха депутати от управляващото мнозинство и опозицията. Последните поеха конкретни ангажименти за спешното внасяне на проектозакона в пленарна зала. НПО продължават да следят процеса.

Въпреки, че учебната 2004/2005 година е посочена като начало на стратегията за образователна интеграция, поради всичко гореказано тя стартира без програмна, финансова и организационна готовност на образователната система. Като резултат хиляди ромски деца отново се записаха в сегрегираните училища, вместо в етнически смесени извън своите квартали.

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва въвеждането на задължителна безплатна предучилищна подготовка, една от целите на която е да подпомогне интеграцията на малцинствените деца в образователната система. Основните очаквания са те да усвоят по-добре официалния език в българоезична среда. Съществен пропуск на тази подготовка е, че не се използва ресурсът на майчиния език в адаптацията на малцинствените деца. Липсват двуезични учители-българи, които могат да работят в билингвална среда. Малко са на брой двуезичните учители-роми, но обнадеждаваща е перспективата, че след 3 години ще завършат първите ромски студенти по специалността *педагогика с ромски език* във Великотърновския и Старозагорския университет.

Изучаването на майчиния език в училище е поставено като формален и чужд придатък сред учебните дисциплини поради разпространеното погрешно разбиране, че разширените възможности за такова обучение ще възпрепятстват интеграцията на малцинствата в обществото. Изучаването му е факултативно и се провежда по методиката на чуждоезиковото обучение до 4 часа седмично. Липсват образователни програми за преподаване на определени дисциплини *на* майчиния език на децата от малцинства - нормативната уредба не допуска такава възможност. Общообразователната учебна програма с много малки изключения не

включва информация за историята и културата на малцинствата и не отразява приноса им към националната история и култура.

Новата длъжност на помощник на учителя беше включена в националната класификация на професиите и бе изработена длъжностна характеристика. Макар практиката за въвеждане на помощник-учители в други страни да е ефективна, в България оценките за резултатността ѝ и за потребността от нея след първата година на съществуването ѝ са противоречиви – главно поради отредения статут на тези хора и поради липсата на финансиране (въпреки, че в едногодишния си План за действие правителството бе обявило 1.2 милиона лева по това перо).

Здравеопазване

Редовният доклад от 2003 г. посочва, че здравният статус на ромското малцинство е значително по-нисък от този на мнозинството в страната, като обръща внимание на факта, че ромските деца са особено рискова група. Ромското население все още има ограничен достъп до здравеопазване поради пряка и косвена дискриминация. Малкото на брой здравни заведения в кварталите с преобладаващо ромско население са с недостатъчен персонал и оборудване и предлагат нискокачествени услуги в сравнение със заведенията, които обслужват представителите на мнозинството.

Неотдавна правителството взе решение да поеме здравните осигуровки до края на годината на социално слаби граждани, регистрирани в Бюрата по труда. Всички останали, които не са регистрирани и не могат да си платят осигуровките (между 400 хил. и 2 млн.), ще отпаднат от системата на здравното осигуряване от следващата година. Това ще засегне изключително силно ромската общност.

Липсват надеждни наблюдения върху достъпа на ромското население до услугите на системата на здравеопазването и превантивна здравна информация. Продължава и до момента изготвянето на Националната стратегия за здравеопазване на ромското население. Няма никаква публичност около процеса, нито информация за срока за финализирането ѝ.

Система за социално подпомагане

В последните месеци бяха регистрирани някои положителни промени в предоставянето на социални помощи. Законът за социално подпомагане понастоящем регламентира средствата за помощите да се отделят от държавния бюджет, поради което те се предоставят сравнително навреме, докато по-рано се осигуряваха от общинските бюджети и често се забавяха или не се изплащаха. Но законът продължава да се нуждае от подобрения. Той трябва да определи по-подробно групите, които подкрепя и една от тях следва да бъде формулирана като “етнически малцинства” и да бъде разпределена в подгрупи. Необходимо е също да се осигури граждански контрол върху приложението на закона.

Пречките за получаване на социални помощи от ромите са: трудният достъп до държавните институции; наредбите, които принуждават получателите им да избират един вид помощи за сметка на други (което е обща практика за всички граждани) и по този начин ги лишават от удовлетворяване на основни нужди;

липсата на информация за подобни програми сред ромската общност. Причина за факта, че социални помощи не получават над 70% от хората в нужда, е в критериите за подбора на получателите, дефинирани в Закона за социалното подпомагане. Тези критерии трябва да бъдат променени, за да бъдат защитени по-пълноценно правата на социално слабите, каквито са голяма част от представителите на малцинствени групи. Ромските НПО и отделни членове на общността трябва да вземат активно участие в разпределянето на социалните помощи.

Заетост

Редовният доклад от 2003 г. обръща внимание на националната програма на от Министерството на труда и социалната политика (МТСП) – “От социални помощи към осигуряване на заетост”, която има за цел да предложи заетост на около 100 000 трайно безработни, предимно от ромската общност. Тези програми за временна заетост все още не носят дългосрочни ползи. По правило те предлагат на хората работа за по няколко месеца като чистачи, градинари или друг нискоквалифициран труд срещу минимално заплащане, без стимули за повишаване на квалификацията им. Символичен е броят на преминалите през квалификационни курсове (едва между две и три хиляди) при седемдесет процента безработно ромско население. Пропорцията на ограмотителния компонент на тази програма спрямо трудовия е твърде незначителна и се отнася до много малка част от неграмотните, заети в нея. Освен това и в съдържателно отношение той е непълноценен. Все още липсват ефективни мерки за мотивиране на хората (особено по-младите) чрез предлагане на подходящо професионално обучение или продължителна заетост за тези, които си вършат работата добре. Обученията за ограмотяване и квалификационните програми могат да станат далеч по-ефективни, ако бъдат привлечени учители роми.

Служителите на Бюрата по труда и социални грижи все още не притежават квалификация за работа с малцинствени групи, дори в районите с преобладаващо ромско население. Незначителен е броят на ромските служители в тези структури. Необходимо е на ромското население да се осигури по-добър достъп до информация за наличните свободни места и квалификационни курсове чрез изнасяне на клонове на Бюрата по труда в ромските квартали.

Други малцинствени групи

Ромите не са единственото малцинство, чиито права са системно нарушавани. Съществува широко разпространена нечувствителност сред институции, медии и в обществото като цяло към проявите на етническа и религиозна нетолерантност и дискриминация, което води до липса на адекватни мерки за преодоляването им. (Емблематичен е случаят от 10 август, когато лидерът на профсъюз “Подкрепа” Константин Тренчев разпали силно междуетническо противопоставяне с откровено расисткото си изказване срещу ромите и с инициативата си за създаване на Национална гвардия на гражданите за борба срещу т.нар. ромска престъпност - включително с оръжие. Само 2 институции своевременно и публично се разграничиха от него.)

Процесът на привеждане на вътрешното законодателство в съответствие с международните стандарти за защита правата на малцинствата все още не е завършен. Фрагментарното и неравнопоставено прилагане от държавните институции на тези стандарти по отношение на различните малцинствени групи води до различната им степен на защитеност от дискриминация и до различна степен на участие в обществено-политическия живот. На някои групи (македонци и българоезични мюсюлмани/помаци) не се признава статутът на етнически малцинства. Липсва Обща интеграционна политика на правителството, която да е базирана в стандартите за защита правата на човека/малцинствата. Това, което в момента се нарича интеграция на малцинствата, е набор от спорадични институционални мерки, без взаимна обвързаност и без ангажиране на обществото като цяло, които не водят до устойчиви резултати. Нито една държавна институция, която провежда проучвания и събира статистическа информация в периметъра си на дейност, не включва етнически маркери, поради което липсва надеждна статистическа информация и се затруднява приоритизирането на нуждите и предприемането на адекватни мерки.

Обществените електронни медии

За провеждането на интеграционна политика, каквато амбиция заявява правителството, е необходима позитивна обществена среда, а ролята на медиите в този процес е ключова. Българската национална телевизия, която като обществена медия е призвана по статут да насърчава културния плурализъм и междуетническата толерантност, редовно тиражира силни антиромски послания чрез едно от най-популярните си предавания - "Всяка неделя". Контролиращият държавен орган - Съвет за електронни медии - все още не му е наложил предвидените санкции. СЕМ проявява същото бездействие и по отношение на частни TV канали, нарушаващи закона по същия начин. Поради тази институционална безкритичност, липсата на професионални журналистически стандарти и поради негативните обществени стереотипи към малцинствата (най-вече към ромите) медийната среда е заливана от враждебна, а често и от открито расистка реч. В такава обстановка напълно се обезличава ефектът от спорадичните (и излъчвани в негледано време) предавания по националната телевизия, показващи всекидневния живот и традициите на малцинствените общности. Продължава да е крещяща диспропорцията между процента на малцинственото население в страната и процента на малцинствените журналисти в обществените електронни медии, който е символичен за някои малцинства и нулев - за други. Липсват ефективни законови механизми и професионални стандарти, които да гарантират това тяхно участие.

Националният съвет по етнически и демографски въпроси

Специализираната държавна структура по въпросите на малцинствата - Националният съвет по етнически и демографски въпроси (НСЕДВ) към Министерски съвет - е със силно ограничени правомощия, а функциите му са ограничени до консултантски и координационни. Структурите му, макар да покриват всички административни области и голяма част от общините, са формално съществуващи, слаби и неефективни. Сред организациите, членуващи в него като асоциирани членове, липсват представители на редица малцинствени

групи (включително македонци и българоезични мюсюлмани/помаци, на които не се признава статутът на етнически малцинства).

Понастоящем бъдещето на НСЕДВ е неясно. Предвижда се заменянето му с друга структура – дирекция към МС, но към момента процесът на трансформация е напълно непрозрачен.

3. ГРАЖДАНСКИ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРАВА

В тази област бяха направени редица ценни коментари в Редовния доклад от 2003 г. Но все пак някои наблюдения изменят степента на постигнатия реален прогрес, а други се оказва, че се основават на неточна информация.

Полицейски произвол

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва, че във връзка с унизителното третиране от полицията е постигнат слаб напредък за периода от Редовния доклад от 2002 г. и препоръчва правителството да предприеме стъпки за разрешаване на проблема. В периода след публикуването на доклада от 2003 г., местните и международните наблюдатели на спазването на човешките права съобщават, че полицейският произвол продължава да съществува в степен, която значително надвишава подобна практика в страните-членки на ЕС. Терминът “унизително третиране” вероятно не е съвсем подходящ – повечето инциденти през годината показват полицейска бруталност, която по-точно би могло да се опише като **нечовешко третиране** и дори **изтезание**. Изтезанието все още не е въведено в българското законодателство като отделно престъпление според изискванията на Конвенцията на ООН против изтезанията, нито пък България е установила необходимата универсална юрисдикция за наказването на това престъпление.

Засега само някои структури от българското правителство са предприели стъпки за справяне със ситуацията: това е Министерство на вътрешните работи, и по-конкретно Национална служба “Полиция”. Но отношението на други институции като Военна прокуратура, не се е променило и затова полицейската бруталност продължава да се практикува безнаказано. Беше прието изменение на Закона за МВР, което разрешава употребата на огнестрелно оръжие от полицията само в случаи на съпротива при арест. И все пак това не допринася съществено за подобряване на регулацията за използване на огнестрелно оръжие от българската полиция, която все още не съответства на международните стандарти. През юни 2004 г. Комитетът срещу изтезанията на ООН разгледа периодичният доклад, представен от българското правителство и критикува липсата на цялостна дефиниция на изтезанието във вътрешното право. Той също така изрази загриженост за многобройните сигнали за изтезания и малтретирания, които засягат непропорционално ромите и за липсата на независима система за разследване на жалбите за малтретиране.

Условията в местата за лишаване от свобода

Редовният доклад от 2003 г. много точно посочва, че условията в българските затвори остават неадекватни, въпреки че са настъпили известни подобрения като строежът на пет нови съоръжения през 2002 г. На практика това не е съвсем точен факт. Не са строени нови съоръжения, а всъщност някои стари сгради бяха ремонтирани; други, които не са нови, но не са били пригодени за затвор, са придобили нови помещения. Например, нови помещения са открити в затвора в Кремиковци, който преди е бил училище. Трансформацията му в затвор не означава подобрени условия, а по-скоро влошени: понастоящем затворниците са целодневно затворени в пренаселени килии, което преди не беше така.

Редовният доклад от 2003 г. също отбелязва, че много от подземните следствени арести са закрити. На практика, по време на публикуването на Редовния доклад, само две подобни помещения бяха закрити. Впоследствие правителството закри още няколко следствени ареста, но не всички, които са под земята. Но условията в 90% от останалите следствени ареста и в момента са нечовешки и унижителни.

В допълнение Редовният доклад от 2003 г. също посочи, че работна група по човешките права към Министерство на вътрешните работи прие План за действие с цел да изпълни препоръките на Комитета на Съвета на Европа за предотвратяване на насилието. Но тази група, като структура на Министерство на вътрешните работи, не може да постигне ефект по отношение на затворите и следствените съоръжения, тъй като те са в юрисдикцията на Министерство на правосъдието.

Правосъдие за противообществените прояви на непълнолетните и малолетните

В периода 2001-2004 г. беше осъществен значителен консултативен процес за реформа на системата за правосъдие относно противообществените прояви на непълнолетните и малолетните под егидата на Министерство на правосъдието и ООН. В резултат на това бе приета Национална стратегия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

През 2002 г. Европейската комисия препоръча да се направят изменения в Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните с цел да се изпълнят изискванията за *„подобряване на законовата рамка във връзка с настаняването на непълнолетни в поправителни институции (ВУИ и СПИ), за да се осигури спазването на правото им на справедлив процес“*. Тези изменения бяха приети през юли 2004 г., макар че много експерти в областта смятат, че законът трябва да бъде изцяло сменен. В изменения закон, както и в предишния, еднакви клаузи третират децата в риск и непълнолетните закононарушители. Това е значителна правна грешка. Двете групи изискват отделни системи за подкрепа и съответно – отделно законодателство. И не на последно място, измененият закон не е свързан със системата за закрила на детето. Макар че законът предлага допълнителни гаранции в процеса на налагане на дисциплинарни мерки, той разкрива сериозни дефицити в осигуряването на справедливи процедурни

гаранции и като цяло установява процедура за разглеждане на делата на децата в конфликт със закона, която е с по-ниски стандарти от наказателния процес.

Правна помощ

Редовният доклад от 2003 г. твърди, че въпреки че Конституцията предполага достъп до адвокатска защита за всички от момента на задържане или предявяване на обвинение, на практика в близо 50% от наказателните дела не е имало правна защита пред първа инстанция. Ситуацията остава почти непроменена. Делът на обвиняемите, които получават правна помощ на първа съдебна инстанция, се е увеличил, но броят на тези, които я получават във фазата на следствието, остава непроменен. Проучване на Български хелзинкски комитет, проведено през 2003 г. сред лишени от свобода, които са обвинени след 1 септември 2001 г., установи, че 49% от обвиняемите, които впоследствие са били осъдени на лишаване от свобода, не са били представлявани от адвокат по време на досъдебното производство. Тези данни не са се променили от преди приемането на измененията в Наказателно-процесуалния кодекс, които имаха за цел да променят ситуацията в съответствие с международните стандарти. Българското законодателство също така не предвижда каквато и да било безплатна правна помощ на бедните участници в гражданския процес.

Убежище

Положението със спазването на правото на убежище е влошено от публикуването на Редовния доклад от 2003 г. насам. Някои търсеци закрила бяха изпратени обратно в техните страни, още докато тече производството за статут, което е явно закононарушение. Най-малко в един случай статут на бежанец е отменен в нарушение на Женевската конвенция.

Свобода на изразяването

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва, че според Закона за радио и телевизия радио- и телевизионните оператори са независими и всяко мнение може свободно да бъде изразявано в техните предавания. Той разглежда контролът, осъществяван от Съвета за електронни медии (СЕМ), който се възприема повече като инструмент на правителството. Редовният доклад от 2003 г. обаче не посочи, че в началото на 2003 г. назначеният от правителството генерален директор на Българска телеграфна агенция (БТА) уволни огромен брой служители на агенцията, което доведе до обществени протести и широк дебат за свободата на словото и ролята на правителството в защитата и нарушаването ѝ. Генералният директор подаде оставка в резултат на протестите. Натискът върху телевизионен оператор, осъществен от СЕМ през ноември 2003 г., е още един пример за влошаване на положението в тази сфера. Съвсем скоро, в началото на 2004 г., СЕМ уволни генералният директор на Българска национална телевизия, като наруши закона.

Свобода на религията и убежденията

В тази част от Редовния доклад от 2003 г. не е отбелязано или коментирано негативното развитие на ситуацията с човешките права в тази сфера. Законът за вероизповеданията е рестриктивен и дискриминационен: той поставя в привилегировано положение едно от крилата на Българската православна църква, предвижда административна принуда за обединението ѝ и предвижда някои дискриминационни мерки срещу малцинствените вероизповедания в страната, включително и специален наказателен режим за закононарушения. Тези недостатъци на Закона за вероизповеданията бяха посочвани от редица национални и международни организации през 2003 г., в това число от Съвета на Европа, правителството на САЩ, български и международни НПО. Представителите на малцинствените вероизповедания протестираха преди и след приемането на закона, който беше гласуван без консултация с тях и против тяхната воля. При една безпрецедентна акция през юли 2004 г. полицията, прилагайки постановления на прокуратурата, изгони свещениците от “алтернативния синод” на епископ Инокентий от църквите, в които те служеха повече от 12 години и ги предаде на Синода, който е официално признат от правителството. В това число бяха предадени и църкви, които бяха построени от поддръжници на “алтернативния синод” след схизмата в Българската православна църква.

4. АДМИНИСТРАТИВНИЯТ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВАТА

Редовният доклад от 2003 г. подчертава амбициозната цел на Стратегията за модернизация на държавната администрация от юни 2002 г. да постигне квалифицирана и ефикасна държавна администрация в средносрочен период. Докладът също отбелязва и изменението на Закона за държавния служител през октомври 2003 г., което въвежда задължителна конкурсна процедура за прием на държавни служители, право на обучение за държавните служители и механизми за финансиране на обучението.

Квалификация на персонала и децентрализация

Държавните служители и другите служители в общественния сектор, които са включени в процеса на предлагане и администриране на обществени услуги, имат нужда от редовна и изчерпателна информация относно новото законодателство. Необходимо е да се провежда обучение на служителите за новите административни процедури, за да се повиши капацитетът им да изпълняват своите променящи се задължения, както и да се извършва текущ мониторинг за спазването на новите процедури. Липсата на инвестиране в квалификацията на държавните служители беше сред факторите за неуспеха на редица важни реформи. Един от примерите за това е Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество, приета през 1999 г. Пет години по-късно, все още повечето служители в институциите и в службите на централно, регионално и общинско ниво продължават да не познават разпоредбите ѝ и те все още не са въведени в тяхната работна практика.

Служителите в държавната администрация на централно, регионално и местно ниво, както и на общинската администрация, все още нямат познания и умения, а понякога и елементарна информираност за политики и практики, базирани в стандартите за защита правата на човека. Само малка част от персонала на дирекции “Социално подпомагане” и отделите “Закрила на детето” са имали щастието да бъдат обучени от чуждестранни агенции за развитие или неправителствени организации. Към служителите трябва да има изискване за разбиране и зачитане на човешките права и правата на малцинствата, за да бъдат назначени или повишени в тези институции. Това изискване трябва да бъде упоменато в длъжностната им характеристика и да се урежда чрез поправки и допълнения в релевантните закони и подзаконовни нормативни актове.

При отсъствието на функционираща система за повишаване на квалификацията на държавните служители, както и за наблюдение на резултатите от тяхната работа, малко вероятно е пълното и ефективно изпълнение до 2007 г. на Плана за действие по изпълнение на *Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество*, на Плана за намаляване на децата в специализираните институции, на Националната стратегия за равни възможности на хората с увреждания и на свързаните с тях законопроекти, както и на други важни законодателни и политически реформи.

Трябва да се отбележи също, че не се провеждат необходимите консултации между правителството на централно ниво и структурите, ангажирани с предлагане на услуги на местно ниво. Оказва се, че на практика отсъства процес на разработване на *национални стратегии* чрез пълноценното участие на общините в процеса на формиране на политики – по-скоро съществува практика на *централизирано* разработване на стратегии. Изпълнението на политики на местно ниво очевидно се компрометира, когато те са възприемани като наложени от централно ниво.

Проект “Модернизация на образованието”

Модернизацията на образователната система е ключов фактор за извършване на устойчива и положителна промяна в социалния сектор, включително по отношение на децата със специални нужди и малцинствените групи.

Проектът “Модернизация на образованието” (ПМО) е финансиран от заем, даден от Световната банка, на стойност 60 милиона щатски долара, разпределен за три етапа в период от девет години. Първият етап е финансиран с 14.39 милиона щатски долара. След три последователни незадоволителни оценки от Световната банка, през декември 2003 г. заемът беше замразен по взаимно споразумение.

Проектът за наблюдение и оценка на дейностите в рамките на ПМО се изпълняваше от Асоциация за социални изследвания и приложни научни практики. Направените заключения идентифицираха липсата на капацитет и воля за реализация на реформите като основни причини за неуспеха на проекта. Беше установено, че работната група на МОН е стартирала проекта чрез разработване

на нормативна и работна документация, която значително променя първоначалната концепция на проекта. Изглежда целта на тези промени в проекта е била да се избегне реалната реформа – включително важни промени в отговорностите на МОН за въвеждането на реформата. Компонентите, които биха развили единна информационна система за управление на образованието, са били премахнати, като не са създадени необходимите отговорни отдели, които е трябвало да гарантират стабилното извършване на реформата. В проекта е отбелязано, че успехът на реформата зависи от информираността и ангажираността на бенефициентите ѝ с нейните цели и въпреки това ПМО изобщо не беше популяризиран. Един от ключовите компоненти на проекта - Информационната система за управление на образованието, изобщо не беше стартиран. Средства бяха харчени без пряка връзка с целта на реформата, тъй като МОН изобщо нямаше програма за реформа.

Това е една илюстрация доколко е възможно да се осъществи значителна и устойчива промяна дори при наличие на огромно финансиране, ако няма реален ангажимент от страна на правителството.

5. РОЛЯТА НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР

Редовният доклад от 2003 г. отбелязва участието на неправителствените организации (НПО) в процеса на подготовка на законодателството, като посочва държавно-обществените консултативни органи като Националния съвет за рехабилитация и социална интеграция, Съвета за социално подпомагане и Националния съвет за закрила на детето. Макар по принцип съществуването на подобни органи да е похвално, на практика степента, до която те действително насърчават неправителствените организации да допринасят за развитие на политиките, е ограничена.

Необходима е по-голяма прозрачност в отношенията между НПО и правителството, за да се осигури широк и реален процес на консултация. Много често текстовете на законопроектите се предоставят на НПО на много късен етап от тяхното обсъждане и това възпрепятства извършването на сериозен и изчерпателен анализ. В някои случаи, както при Закона за вероизповеданията, изобщо не са проведени консултации с НПО. До този момент няма нито един пример за инициране на политика, която да е възникнала в Националния съвет за рехабилитация и социална интеграция или в рамките на Обществения съвет към Парламентарната комисия по въпросите на гражданското общество.

Също така се забелязват структурни ограничения в начина, по който се учредяват подобни консултативни органи. В случая с Националния свет за рехабилитация и социална интеграция, участието на НПО на хора с увреждания се възпрепятства от изискването за брой членове и брой регистрирани клонове в цялата страна. Не се отдава необходимото внимание на дейностите, постиженията и влиянието на НПО на общностно ниво, както и не се извършва оценка на реалната им експертност. Националният съвет за закрила на детето е само един консултативен орган към Държавната агенция за закрила на детето, който има право да подава

предложения към МТСП. Но единствено МТСП взима решението дали да подаде тези предложения към Министерския съвет – което на практика означава, че НПО участват в този процес твърде индиректно.

Имайки предвид значителния опит, който притежава българският неправителствен сектор в работата с групи в неравностойно положение, както и широката международна ресурсна мрежа, до която има достъп, е много жалко, че неговата експертност не се използва достатъчно. Необходимо е също да се въведе и регулира гражданското участие в наблюдението върху прилагането на законодателството, както и в оценката на резултатите. Създаването на обществени консултативни съвети към министерствата и общинската администрация, в които представители на неправителствения сектор могат да участват в разработването на институционални политики, би подпомогнало значително процеса на наблюдение и на оценка на резултатите. НПО биха могли да играят по-голяма роля в повишаването на чувствителността на обществото по въпросите на правата на уязвимите групи.

По-активната консултация с НПО е от изключителна важност, за да могат те да се почувстват в по-голяма степен “собственици” на разработваните политики. Това на свой ред е особено важно предвид заявената цел на правителството да предоставя възможност на самите НПО да бъдат доставчици на социални услуги в различни сектори. На този етап броят на НПО, които биха могли да извършват това, е сравнително малък, особено в по-малките градове и в отдалечените райони. Едно реално партньорство с НПО би било от полза както за тях, така и за правителството, защото ще засилва капацитета и на двете страни, а в крайна сметка ще допринесе за по-добрия дизайн на политиките и програмите и за по-успешното им изпълнение.

7. КОНТАКТИ:

Лаура Паркър
Програмен директор за България
“Спасете децата” -
Обединено кралство
София 1000
ул.“Иван Вазов” 38
БЪЛГАРИЯ
Тел: + 359 2 9874237
Факс: + 359 2 9881476
Email: l.parker@savethechildrenbg.org
www.savethechildrenbg.org

Калина Бозева
Председател
Фондация“Междуетническа
инициатива за човешки права”
София 1000
ул.“Граф Игнатиев” 9А
БЪЛГАРИЯ
Тел: + 359 2 9801716
Факс: + 359 2 9800108
Email:bozeva@inter-ethnic.org
www.inter-ethnic.org/magazine/

Иванка Ганозова
Изпълнителен директор
"ВсякоДете" – България
София 1000,
ул. "Юрий Венелин" 22
БЪЛГАРИЯ
Тел/Факс: + 359 2/ 9807058, 9813881
E-mail: everychild_vg@evrotur.net
www.everychild.org.uk

Капка Панайотова
Изпълнителен директор
Център за независим живот
София 1000
Ул. "Гургулят" 2
БЪЛГАРИЯ
Факс: + 359 2 9805839
Email: cil@cil-bg.org
www.cil-bg.org

Красимир Кънев
Председател
Български хелзинкски комитет
София 1504
Ул. "Върбица" 7
БЪЛГАРИЯ
Тел: + 3592 943 4876,
Факс: +3592 944 0670
E-mail: krassimir@bghelsinki.org
www.bghelsinki.org