

Системата на правната помощ в България. Достъпът до правосъдие на жените от ромски произход.

Йон Т. Йонсен

Сътрудници:
Рада Еленкова и Катрин Мокнес

РЕЗЮМЕ



Пред Juristenes Hus в Осло, Норвегия.

Основна тема на настоящия доклад е нуждата от правна помощ и нейното използване от българските *жени от ромски произход*. В него се анализират българските програми за правна помощ, които обхващат жените от ромски произход, и се очертават техните силни и слаби страни с предложения за подобрения. Анализът включва както общи програми за правна помощ, така и специални програми, като например тестови програми в ромски селища, доколкото те могат да бъдат полезни за жените от ромски произход. Анализирани са само *избрани* предизвикателства в областта на правната помощ, които смятаме, че е важно България да разреши.

Заинтересованите страни поискаха да бъде направен *обективен* преглед на системата за предоставяне на правна помощ на уязвими групи в България. Те поискаха да получат мнението на външен наблюдател, тъй като подобна перспектива би могла да улесни разпознаването на проблемите, свързани с реформата, и да бъде полезна на националните експерти в техните анализи. Поради това норвежките експерти следва по независим начин да очертаят сравнително точна картина на това как в момента функционира българската правна помощ за уязвими лица като жените от ромски произход.

Според насоките на заинтересованите страни докладът следва да оцени режима за предоставяне на правна помощ в България от гледна точка на европейските и международните стандарти.

Основната ни цел обаче е да изготвим *препоръки* за това как България може да развие правната помощ по начин, който да обслужва добре правните нужди на ромите, и особено правните нужди на жените роми. В анализите си обобщаваме правните и социалните обстоятелства, които обосновават необходимостта от реформи, последвани

от нашите препоръки в края на разглежданите въпроси. Поради това читателите ще открият препоръки в хода на изложението. Освен това сме събрали всички препоръки в последната глава, като сме посочили препратки към текста, който съдържа обосновката за всяка от тях.

Препоръките ни са кратки. Те се състоят главно от *принципи* за реформа, които трябва да бъдат допълнително адаптирани към българските условия от българските експерти и власти.

Нашите препоръки са изложени в глави 4-7.

В глава 4 е направен анализ на българската система за правна помощ по граждански дела и са оценени критериите за бедност, критериите за вид проблем или дело, както и критериите за основателност – допълнителни дискреционни критерии, приложими към правната помощ по граждански дела. Освен това разглеждаме адвокатските разноски и други разходи, системата за предоставяне и действителното използване на правната помощ по граждански дела, особено от жените от ромски произход. Накрая разглеждаме достъпа на адвокатите до бюро за правна помощ и работата с него. Липсата на надеждни статистически данни значително възпрепятства работата ни и вместо това използвахме приблизителни оценки. Смятаме, че липсата на надеждни статистически данни е и сериозно препятствие пред основаното на фактите управление на правната помощ в България. В глава 4 относно програмите за правна помощ по граждански дела са отправени общо 13 препоръки.

В глава 5 се анализира правната помощ по наказателни дела и се съдържат два основни раздела – един за защитниците и един за адвокатите на жертвите. При защитниците нашият анализ се фокусира върху ролята им в полицейските разпити и използването на доказателствените средства от такива разпити в съда. В частта за адвокатите на жертвите се разглежда позицията на жертвата в наказателните производства за трафик на хора с цел сексуална експлоатация и за домашното и сексуалното насилие. Нашият анализ сравнява предизвикателствата, с които се сблъскват предимно жените жертви, с помощта, предоставяна от адвокатите на жертвите. Глава 5 съдържа 11 препоръки относно защитниците и 13 препоръки относно адвокатите на жертвите.

В глава 6 се прави оценка на новаторски проекти за правна помощ, които могат да послужат като модели за развитие на услугите за правна помощ за ромското население, и по-специално за жените от ромски произход. Считаме Националния телефон за правна помощ и регионалните консултативни центрове на адвокатските колегии за утвърдени услуги. В главата се разглеждат и услугите за правна помощ на *терен* в ромските квартали и участието на ромските медиатори в тях. Включена е кратка оценка на ограничената понастоящем цифровизация на услугите. Разглеждаме също така използването на *работа по въздействие* – например стратегически съдебни дела – като част от правната помощ. Главата завършва с описание на *сключването на договор* като гъвкава алтернатива на използваната понастоящем в България система за възнаграждение за всяко отделно дело.

Глава 6 съдържа 8 препоръки.

В глава 7 се оценява достъпът до правна помощ по избрани дела за дискриминация, засягащи роми. Включили сме правна помощ по дела пред Комисията за защита от дискриминация, трудови дела, дела по повод разрушаване на жилища и дела по повод здравните услуги, предоставяни от лечебни заведения на жени от ромски

произход.

Главата включва 6 препоръки.

В глава 8 са изброени всички 51 препоръки в доклада, подредени по глави.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	2
СЪДЪРЖАНИЕ	5
ПРЕДГОВОР	9
СЪКРАЩЕНИЯ	10
1 ВЪВЕДЕНИЕ	11
1.1 Предмет и метод на работа. Перспектива	11
1.2 Режим на предоставяне на правни услуги и правна помощ. Въведение и преглед	13
1.3 Цели и ограничения	15
2 НУЖДТА И ВЪЗМОЖНОСТТА НА ЖЕНИТЕ ОТ РОМСКИ ПРОИЗХОД ДА СЕ ПОЛЗВАТ ОТ ПРАВНА ПОМОЩ	
2.1 Ромското малцинство в България и нуждите от правна помощ на жените от ромски произход	17
2.2 Пречки пред правната помощ за жените от ромски произход	18
3 ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА БЪЛГАРСКАТА ПРАВНА ПОМОЩ	21
3.1 Въведение	21
3.2 Правна уредба и организация на правната помощ	21
4 ПРАВНА ПОМОЩ ПО ГРАЖДАНСКИ ДЕЛА	25
4.1 Въведение	25
4.2 Критерий за бедност	25
4.2.1 Основни разпоредби	25
4.2.2 Оценки	27
4.2.3 Стандарти за бедност в областта на правата на човека	29
4.2.4 Стандарти за бедност в режимите на предоставяне на правна помощ в Северна и Западна Европа	31
4.3 Предметен критерий	32
4.3.1 Съдържание	32
4.3.2 Оценка	33
4.4 Критерий относно основателността	34
4.5 Други разходи	35
4.6 Предоставяне	36
4.6.1 Информация за правната помощ	36
4.6.2 Съдържание на услугата	38
4.7 Действително ползване на правна помощ по граждански дела от обхванатите лица	38
4.7.1 Ограничени статистически данни	38
4.7.2 Брой случаи на предоставена правна помощ	38
4.7.3 Използване на правна помощ от ромите	41
4.8 Адвокати, предоставящи правна помощ	42
4.8.1 Регистрация и квалификация	42

4.8.2 Работа на адвокатите с правна помощ по граждански дела	43
4.8.3 Някои заключения	45
5 ПРАВНА ПОМОЩ ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА	49
5.1 Въведение	49
5.2 Защитник	49
5.2.1 Законодателство	49
5.2.2 Обем	51
5.2.3 Достъп до правна помощ по време на полицейски разпити и задържане	52
5.2.4 Използване на доказателства от полицейски разпити в наказателни процеси	53
5.2.5 Използване на принудителни методи от полицията	54
5.3 Оценка	54
5.3.1 Съдебна практика на Европейския съд по правата на човека	54
5.3.1.1 Разходи	54
5.3.1.2 Право на защитник	55
5.3.1.3 Принудителни мерки	56
5.3.2 Жалби за злоупотреби от страна на полицията	57
5.3.3 Качество и използване на защитника	58
5.4 Жертви на трафик с цел сексуална експлоатация и на домашно и сексуално насилие	60
5.4.1 Въведение	60
5.4.1.1 Разпоредби относно правната помощ	60
5.4.1.2 Функции на правната помощ	61
5.4.2 Жертви на трафик на хора (ТХ) с цел сексуална експлоатация	62
5.4.2.1 Статистически данни	62
5.4.2.2 Пречки пред спирането на проституцията	63
5.4.2.3 Опитът на жертвите с разследването, прокуратурата и съдилищата	64
5.4.2.4 Предоставяне на информация на жертвите	67
5.4.2.5 Реформи във връзка с адвокатите на жертвите	70
5.4.2.6 Ограничено използване на правна помощ от страна на жертвите	71
5.4.2.7 Обезщетение за загуба на „неморално придобити доходи“	71
5.4.2.8 Заключителни бележки	73
5.4.3 Жертви на домашно или сексуално насилие	75
5.4.3.1 Слабости на настоящата система	75
5.4.3.2 Опит на фондация „Мисия Криле“ с жертвите на сексуално и домашно насилие	76
5.4.3.3 Омбудсманът на България	78
5.4.4 Две общи реформи в правната помощ за жертвите	79
5.4.4.1 Квалификация на адвоката	79
5.4.4.2 Описание на норвежкия модел на адвокат на жертвата	83
6 НОВИ УСЛУГИ И ТЕСТОВИ ПРОЕКТИ	86
6.1 Вече установени проекти. Национален телефон за правна помощ регионални центрове за консултиране	86
6.2 Тестови проекти. Информационна дейност	89
6.2.1 Проекти за популяризиране в Стара Загора, Варна и Велико Търново	89

6.2.1.1 Мотивация на НБПП за организиране на проекти за работа с обществеността	89
6.2.1.2 Опит в областта на информационното обслужване в Стара Загора и Велико Търново	90
6.2.1.3 Проект на „Мисия Криле“ Стара Загора	93
6.2.1.4 Заключение	95
6.3 Медиатор	95
6.3.1 Въведение	95
6.3.2 Метод на работа	97
6.3.3 Формални изисквания	98
6.3.4 Значението на медиатора	98
6.3.5 Оценки	99
6.3.5.1 Идеи за развитие на Министерството на правосъдието	99
6.3.5.2 Оценки от Висшия адвокатски съвет	100
6.3.5.3 Нашите оценки	101
6.4 Предизвикателства, свързани с данните	102
6.5 Работа по въздействие	103
6.5.1 Въведение	103
6.5.2 Опитът със стратегически дела	105
6.5.3 Омбудсман на България	106
6.5.4 Заключение	107
6.6 Сключване на договори	109
7 ДРУГИ ПРИМЕРА ЗА ДИСКРИМИНАЦИЯ НА РОМИ	111
7.1 Въведение	111
7.2 Комисия за защита от дискриминация	111
7.2.1 Структура и задачи	111
7.2.2 Оценката на Амалипе за КЗД	113
7.2.3 Заключение	115
7.3 Заетост	116
7.4 Събаряне на жилища	117
7.4.1 Жилищни условия на ромите	118
7.4.2 Заповеди за събаряне и правна помощ	119
7.4.3. Права на човека. Димитрова и други срещу България	122
7.4.4 Коментари	125
7.4.5 Заключение	125
7.4.6. Документи за адрес и самоличност	126
7.5. Здравеопазване. Репродуктивни права на жените от ромски произход	127
7.5.1 Въведение	127
7.5.2 Права на родилките в България	128
7.5.3 Може ли правната помощ да помогне?	130
8 СПИСЪК С ПРЕПОРЪКИ	132
8.1 Правна помощ по граждански дела	132
8.2 Правна помощ по наказателни дела	134
8.2.1 Защитник	134
8.2.2. Жертви	135
8.3 Нови услуги и тестови проекти	137

8.4 Други примери за дискриминация на роми	138
ЛИТЕРАТУРА	140
СПИСЪК НА ИНТЕРВЮТАТА	143

ПРЕДГОВОР

Настоящият доклад анализира правната помощ в България с акцент върху обхвата на ромите.

Групата по проекта се състои от

- Рада Еленкова, България
- Катрин Мокснес, адвокат и ръководител на неправителствената организация Rettssenteret (Правен център) в Осло, Норвегия
- Йон Т. Йонсен, почетен професор, Юридически факултет, Университет на Осло, Норвегия

Йон Т. Йонсен е автор на доклада.

Докладът е изготвен чрез кабинетно проучване на докладите, посочени в препратките, и дванадесет интервюта с български участници в правната помощ, проведени в периода 9-13 май 2022 г. от Катрин Мокснес и Йон Т. Йонсен, подпомагани Рада Еленкова и преводачи, когато е необходимо. Интервютата бяха проведени в София, Стара Загора и Велико Търново.

Неблагоприятни обстоятелства забавиха по-нататъшната ми работа по доклада с половин година и първият цялостен проект беше готов в средата на юни 2023 г. Към онзи момент Законът за правната помощ беше претърпял значителни промени, които влязоха в сила от 4 май 2023 г. Освен това анализът трябва да вземе предвид новата стратегия за приобщаване на ромите за периода 2021-2030 г.

Националното бюро за правна помощ, България и Норвежката съдебна администрация възложиха изготвянето на доклада в рамките на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. - по-късно удължен до края на 2023 г.

Осло 15.09.2023 г.
Йон Т. Йонсен



*Йон Т. Йонсен и
Катрин Мокснес в България.*

СЪКРАЩЕНИЯ

- НПК** Български наказателно-процесуален кодекс
- ЗПП** Български закон за правната помощ от 2006 г. с последващи изменения
- МПГПП** Международен пакт за граждански и политически права, декември 1966 г.
- СЕРЕЗ** Европейска комисия за ефикасност на правосъдието към Съвета на Европа
- КЗД** Комисия за защита от дискриминация
- ЕКПЧ** Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
4 ноември 1950 г.
- ЕСПЧ** Европейски съд по правата на човека
- ERRC** Европейски център за права на ромите
- MWO** Офис на „Мисия Криле“ в Стара Загора
- НБПП** Национално бюро за правна помощ
- НРАПП** Национален регистър на адвокатите за правна помощ
- ВАС** Върховен административен съд на България
- ТХ** Трафик на хора
- КБТХ** Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, в сила от 2008 г.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 Предмет и метод на работа. Перспектива

Основна тема на настоящия доклад е нуждата от правна помощ и нейното използване от българските *жени от ромски произход*. В него се анализират българските програми за правна помощ, които обхващат жените от ромски произход, и се очертават техните силни и слаби страни с предложения за подобрения. Анализът включва както общи програми за правна помощ, така и специални програми, като например тестови програми в ромски селища, доколкото те могат да бъдат полезни за жените от ромски произход.

Разпоредбите за правна помощ обаче рядко се отнасят само за жените от ромски произход. Жените от ромски произход получават правото си на правна помощ като част от по-широк кръг субекти. Бедността и безпомощността засягат както жените от ромски произход, така и мъжете и други етнически и социални групи.

Оценки на външни лица. Заинтересованите страни поискаха *обективен* преглед на системата за предоставяне на правна помощ на уязвими групи в България. Те поискаха *външна* гледна точка, тъй като подобна перспектива би могла да улесни идентифицирането на проблемите на реформата и да бъде полезна на националните експерти в техните анализи. Поради това норвежките експерти следва независимо да очертаят сравнително точна картина на това как в момента функционира българската правна помощ за уязвими лица като жените от ромски произход.

В съответствие с насоките на заинтересованите страни, авторството, включително структурата, окончателните анализи, заключенията и препоръките, са по най-добрата независима преценка на норвежките експерти. Така че, когато в доклада се използват думи като „ние“ и „нашите“, те се отнасят до мненията на двамата норвежки експерти, а не до българските. Не сме се опитвали да изясним точно до каква степен нашите заключения съвпадат с преценките на българските експерти.

Българските експерти бяха незаменими в процеса на установяване на фактите – включително съществуващите становища за българската правна помощ и нейната достатъчност за целевата група. Те предоставиха на проекта значителен брой полезни доклади, които описват положението на хората с ниски доходи в България¹.

Докладът е изготвен чрез кабинетно проучване на предоставените доклади и провеждане на 13 интервюта с български участници в правната помощ в периода 9-13 май 2022 г. Йон Т. Йонсен и Катрин Мокснес проведоха интервютата, подпомагани от Рада Еленкова и преводачи. Интервютата бяха проведени в София, Стара Загора и Велико Търново². Част от допълнителната информация беше извлечена от други източници, включително от интернет.

Смятаме, че подборът на докладите е достатъчен за нашата цел. Те са в основата на нашите анализи и ние ги цитираме често в нашия доклад.

Използваме интервютата избирателно и в съответствие със структурата на доклада, която е с акцент върху реформите. Нямаме за цел да дадем систематична и

¹ Вж. списъка с литература на стр. 116.

² Вж. списъка с интервюта на стр. 119.

обширна картина на всеки интервюиран субект и неговите задачи и роля в българската правна помощ. Използваме по-голямата част от информацията, за да подобрим собственото си разбиране за българската система за правна помощ. Не използваме и цитати от интервютата, а обобщаваме това, което смятаме за уместно, със собствени думи. Като цяло приемаме отговорите за правдиви относно фактите и нагласите, както и че те изразяват субективното разбиране на интервюираните за проблемите, включително когато друга информация може да показва, че обективната истина е различна.

Докладите се отнасят главно до положението на бедните роми. Ако трябва да анализираме положението с правната помощ за други бедни групи наравно с жените от ромски произход и мъже, вероятно ще ни е необходима значително повече информация.

Международни стандарти. Според насоките на заинтересованите страни докладът трябва да оцени българските програми за правна помощ от гледна точка на европейските и международните стандарти.

Въпреки това почти не съществуват разработени и съгласувани международни стандарти за националните програми за правна помощ, а действащите програми се различават значително по съдържание и обхват.

Ето защо използваме правата на човека като основен международен стандарт в нашите оценки.

Използваме и европейска статистика, издадена от Комисията за ефикасност на правосъдието на Съвета на Европа, за оценката от гледна точка на европейските стандарти. Макар и предимно описателни, могат да се извлекат някои идеи за различията между различните схеми в Европа и разположението на българските схеми.

Освен това понякога сравняваме с норвежки примери за по-напреднали системи за правна помощ. Избрахме Норвегия поради удобство. И двамата норвежки експерти са най-добре запознати с норвежката правна помощ.

И накрая, опираме се на неотдавнашна докторска дисертация, която сравнява петте скандинавски програми за правна помощ в Исландия, Дания, Норвегия, Швеция и Финландия с четирите програми в рамките на системите на общото право в Шотландия, Англия и Уелс, Северна Ирландия (програми на Обединеното кралство) и Ирландия³.

Най-важното е, че прилагаме и стандарт за благосъстояние, като сравняваме съществуващия обхват с оценената неудовлетворена нужда от правни услуги сред жените от ромски произход.

Препоръки. Основната ни цел обаче е да изготвим препоръки за това как България може да развие правната помощ по начин, който да обслужва добре правните нужди на ромите, и особено правните нужди на жените от ромски произход.

Българските разпоредби за правна помощ не правят разлика между етническа принадлежност или пол. Те засягат и други групи освен ромите. Подобен подход следваме и в повечето от нашите препоръки. Те съдържат предложения, от които могат да се възползват всички бедни българи. Въпреки това не сме положили специални

³ Анна Барлоу *Механизмът на правната помощ*. Критично сравнение от гледна точка на публичното право на Обединеното кралство, Република Ирландия и скандинавските страни. 2019 ISBN 978-951-765-919-2 ISBN 978-951-965-920-8 (цифрово) (Barlow 2019)

усилия да събираме и анализираме материали, които нямат видимо отношение към правната помощ на нашата целева група.

Анализите ни са непълни. Анализираме само *някои от* предизвикателствата в областта на правната помощ, които смятаме, че е важно България да реши. Не сме направили оценка на други важни нужди от правна помощ, които жените от ромски произход и мъже биха могли да изпитат.

В анализите си обобщаваме правните и социалните обстоятелства, които обосновават нашите предложения за реформи, а в края на дискусиите представяме нашите препоръки. Затова читателите намират препоръките като част от основния текст. Освен това сме събрали всички препоръки в последната ни глава, като сме посочили препратки към текста, който съдържа обосновката на всяка от тях.

Една уговорка: ние не сме експерти по българската правна система, нито по българската правна помощ. Познанията ни зависят от надеждността на източниците, които сме използвали, а нашият принос се състои от експертиза на други системи за правна помощ и на международната научна литература за правните услуги и правната помощ, която смятаме за полезна в България. Поради това сме направили препоръките си кратки. Те се състоят главно от *принципи* за реформа, които трябва да бъдат допълнително адаптирани към българските условия от българските експерти и органи. Надяваме се, че читателите ще се съсредоточат върху замисъла и целта на нашите предложения и ще проявят толерантност към грешките ни.

1.2 Режим на предоставяне на правни услуги и правна помощ.

Въведение и преглед

Режимът за предоставяне на правна помощ има много характеристики. В този преглед определяме най-важните за нашите анализи и обясняваме други, когато се появяват в текста.

Правни услуги. Типичният пример за правна услуга е услугата, която се продава на потребителите при пазарни условия от адвокати на частна практика. Съдържанието на услугата е да се очертаят и използват правните позиции на клиента в неговия най-добър интерес. Услугите могат да се състоят от правни анализи и съвети, изготвяне на правни и други документи, свързани с правните позиции на клиента, като молби и жалби, завещания и договори, както и представителство на потребителя пред органите на публичната администрация, органите за разглеждане на жалби, органите за алтернативно разрешаване на спорове, пред съдилищата и др.

Правните услуги, предлагани от практикуващи адвокати, следва да са независими в смисъл, че адвокатът остава лоялен към клиента. Смисълът е да се помогне за благоприятстването на правната позиция на потребителя без влиянието на друг интерес. Подобна независимост е основна част от професионалната етика на адвокатите на частна практика.

Въпреки че други органи – например омбудсмани, органи за защита на потребителя и трибунали – могат да анализират и съветват потребителите относно техните правни позиции, те обикновено прилагат обективен подход. Те не се съсредоточават единствено върху интереса на потребителите, както повелява адвокатската етика. Ако органът притежава и правомощия за вземане на решения – т.е. правомощия да се произнася по същество по правните позиции на ползвателя – доверието на ползвателя в такива съвети може да бъде ограничено. Също така може да

липсва готовност за предоставяне на информация, за която потребителят се опасява, че ще бъде използвана по начин, който е в ущърб на интересите му.

Режими за предоставяне на правна помощ. „Правна помощ“ означава правна услуга, която се предоставя на потребителя на нетърговски принцип – обикновено чрез публични програми. Публичните програми за правна помощ обикновено предоставят правни услуги от адвокат, ориентирани към потребителя, също и когато доставчиците са на заплата. Можем да разграничим два основни вида програми за правна помощ.

Режимът judicare означава, че публичният бюджет плаща на адвокати на частна практика за предоставянето на правни услуги на потребители без достатъчно средства. В *програмите на правните центрове* правителството или други публични субекти, или частни субекти като НПО, организират предоставянето и наемат адвокати или други компетентни доставчици на заплата, за да предоставят такава нетърговска услуга. Българският режим е от типа *judicare*.

Сключване на договори. Заплащането на правната помощ може да се извършва при възлагане за всяко отделно дело или чрез възлагане на по-големи количества услуги. Традиционно правителствата плащат на дело съгласно стандартизирани такси, както прави България. Таксите често са по-ниски, отколкото при частното предоставяне на същите услуги, което понякога създава напрежение между правителството и адвокатските сдружения.

Сключването на договори е добре познато от частния сектор. Бизнесите сключват най-различни договори с адвокатски кантори за услуги по правни проблеми, които възникват в резултат на търговските им услуги. Професионалните и трудовите организации сключват договори с адвокатски кантори за подпомагане на техните членове при правни проблеми, свързани с работните им дейности и др. Сключването на договори в контекста на правната помощ означава, че правителствата купуват по-големи количества услуги от адвокатски кантори при условия, определени в договора.

Монопол. В няколко юрисдикции адвокатите на частна практика се ползват с търговски монопол при предоставянето на правни услуги. Разпоредбите, предвиждащи монопол, могат да са различни по отношение на воденето на съдебни дела и други видове услуги. В някои юрисдикции се разрешава и на помощник-адвокати да извършват избрани видове правни услуги, а в някои изобщо няма разпоредби за монопол върху търговското предоставяне на правни услуги.

Режимите judicare могат да съдържат разпоредби за монопол на адвокатите на частна практика при предоставянето на услуги, а режимите за предоставяне на правна помощ от публичните правни центрове могат да съдържат подобни монополни разпоредби за доставчиците на заплата. Във Финландия например за предоставяне на правна помощ по несъдебни въпроси се използват само адвокати, получаващи заплата от бюджета, докато съдебните комисиони се разпределят както между адвокати, получаващи заплата от обществеността, така и между адвокати на частна практика.

Достъп до правосъдие. „Достъпът до правосъдие“ е събирателно и нееднозначно понятие. Най-общо понятието означава възможността на лицето да предяви правна претенция пред съд и съдът да се произнесе по нея. По-широкото значение на понятието включва достъпа до всички видове институции или механизми, които гражданите могат да използват, за да бъде взето решение по техните правни позиции и да им бъде придадена изпълнителна сила, като например трибунали, съвети и др. Ние използваме термина в най-широкото му значение.

Съществува взаимозависимост между необходимостта от програми за правна помощ и други средства за „достъп до правосъдие“. Често правната помощ се оказва важна не само за ефективното използване на съдебната защита, която разпоредбите за правата на човека защитава, но и за други институции, за които намира приложение „достъпът до правосъдие“, като имиграционни служби, арбитражни съвети и съвети за жалби на потребители, антидискриминационни органи и др. Напротив, ако институциите, към които е приложим принципът за „достъп до правосъдие“, станат по-лесно достъпни и ефикасни, това може да намали необходимостта от правна помощ за тяхното функциониране.

Работа по въздействие. Фокусът на програмите за правна помощ е да помагат на потребителите да защитават интересите си в съответствие с правата, задълженията и компетенциите, предвидени в съществуващите закони и подзаконови актове. Схемите за правна помощ обикновено разглеждат такива проблеми индивидуално – според характеристиките на всеки потребител.

Въпреки това индивидуалните проблеми на целевите групи от гледна точка на правната помощ често изглеждат сходни и са свързани със структурни характеристики на закона и/или на съдебната система за вземане на решения и прилагане на законодателството. Предоставянето на индивидуални правни услуги на значителен брой членове на уязвими групи за сходни проблеми често откроява нефункциониращите елементи на правната система и дава повод за идеи за това как тези елементи да бъдат поправени в полза на тези групи като цяло. Редица стратегии за въздействие могат да се използват за подтичане на промяна в системата и отстраняване на проблема за групата като такава. Някои програма за правна помощ дават възможност за работа по въздействие в известна степен.

1.3 Цели и ограничения

Докладът се фокусира върху програмите за правна помощ в България; съществуващия понастоящем режим, как той действително работи за жените от ромски произход и необходимостта от разширяването и развитието на този режим. Нашата цел съвпадна с Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030 г.), която включва „подобряване на достъпа на жените от ромски произход до правна помощ и правосъдие“ като една от оперативните си цели⁴. Стратегията изглежда широкообхватна и съдържа голям спектър от цели и средства на общо ниво. В нея не са описани подробно мерките за правна помощ. Настоящият доклад, съдържащ 51 препоръки, предоставя широк спектър от такива мерки, които България би могла да използва при изпълнението на частта от стратегията, свързана с правната помощ.

Възприемаме предложенията за реформи в българската индивидуална правна помощ като наша основна задача. Препоръчваме промени в други инструменти за

⁴ Оперативна цел: Гарантиране на правата на гражданите, с акцент върху жените и децата, защита на общественения ред, превенция и противодействие на проявите на нетолерантност и "езика на омразата". *Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030 г.)*, част VII 5.4. Ref Ares (2021)/775351 - 15/12/21 (без номерация на страниците). (Стратегия за приобщаване на ромите 2021-2030 г.).

„достъп до правосъдие“, когато те могат да заменят правната помощ или да подобрят нейната ефективност. Поне девет от нашите препоръки се отнасят до такива промени⁵. Независимият анализ на други институти за „достъпа до правосъдие“, различни от правната помощ, както се предлага в документите по проекта, изглежда твърде взискателен, като се имат предвид последиците за норвежкия принос. Ние не сме събирали или анализирали такива данни, независими от правната помощ, и сме разгледали само ограничен набор от такива реформи.

Въведохме някои ограничения. Ресурсите, с които разполагаме за проекта, са ограничени и оказват влияние върху въпросите, върху които сме се съсредоточили. Норвежките участници не владеят български език, така че техният принос зависи от наличните материали на английски език в писмени доклади или от интервюта на английски език или с превод от български език. Ограничените статистически данни за правната помощ са друго важно предизвикателство. Често трябва да разчитаме на предположения, когато анализираме случките.

Системите за правна помощ са сложни. Както наличието на данни, така и способността ни да ги анализираме, бяха важни за нашите приоритети. Все пак се надяваме, че докладът предоставя полезен анализ на важни функции и въпроси, свързани с реформата в българската правна помощ за жени от ромски произход.

⁵ Вж. препоръки 6, 16, 19, 20, 28, 47 и 48.

2 НУЖДТА И ВЪЗМОЖНОСТТА НА ЖЕНИТЕ ОТ РОМСКИ ПРОИЗХОД ДА СЕ ПОЛЗВАТ ОТ ПРАВНА ПОМОЩ

2.1 Ромското малцинство в България⁶ и нуждите от правна помощ на жените от ромски произход

Преди да започнем да анализираме доколко правната помощ в България покрива нуждите на жените от ромски произход от правни услуги, едно кратко обобщение на основната информация за ромското население в България може да бъде полезно за разбирането на доклада. Предоставената тук кратка информация ще бъде доразвита по-нататък в доклада, като ще бъдат посочени използваните източници.

След това представяме някои общи предположения за нуждата от правна помощ сред жените от ромски произход и тяхната възможност да търсят и използват правни услуги и правна помощ. Ще предоставим по-конкретна информация при обсъждането на различните въпроси, свързани с правната помощ.

Ромите в България са малцинствена група, както и в редица други европейски страни. Статистическата информация е ограничена, тъй като българските власти не регистрират и не събират много статистически данни на етническа основа. При преброяването през 2021 г. обаче са регистрирани 266 720 роми, което представлява 4,4 % от населението. От тях 215 792 – или 88,2 процента – са посочили ромски като свой майчин език.⁷

Тъй като ромите са подложени на дискриминация, те може да искат да скрият своята етническа принадлежност и да не я разкриват, освен ако не се налага, което води до значително занижаване на данните. Поради това оценките варират от 370 000 до 800 000 или между 6 и 12 % от населението на България⁸.

Лицата от ромската етническа група живеят във всички райони на България. Въз основа на официални данни, концентрацията на роми е най-висока в областите Монтана (12,7 %) и Сливен (11,8 %), следвани от областите Добрич (8,8 %) и Ямбол (8,5 %).⁹

В сравнение със среднестатистическия българин ромите като група изглеждат по-слабо образовани, по-бедни и с по-ниска степен на заетост, и са по-често обект на дискриминация.

Статистиката говори за брой, но не и за разнообразие. В България живеят и роми, които са добре образовани, с добри възможности, със сигурна работа и не са обект на

⁶ Стратегия за приобщаване на ромите 2021-2030 г.), част II и III, съдържа по-подробно, официално описание на положението на ромските жени и мъже.

⁷ Национален статистически институт на България *Етнокултурни характеристики на населението към 7 септември 2021 г. Окончателни данни* стр. 1 и 7.

https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Census2021-ethnos_en.pdf. Посетен на 09.09.2023 г.

⁸ Ангелова, Дияна и Слава Кукова *Виновни по подразбиране. Дискриминация на ромите в наказателната система в България*. Български хелзинкски комитет София 2020 стр. 18-19 (Guilty by default 2020).

⁹ Европейски център за правата на ромите, *Cause of Action: Reproductive Rights of Romani Women in Bulgaria*. 2020

(ERRC 2020) стр. 5.

голяма дискриминация.

Когато използваме статистически данни - например показващи, че по-голяма част от младите роми са задържани от полицията, отколкото младежите от други български групи, това не означава, че участието в престъпления е характерно за всички ромски младежи. Такива сравнения не говорят за процента на младите ромски мъже извън системата на наказателното правосъдие, който може да е много по-голям.

Трябва да се има предвид, че нашият доклад се фокусира върху ромите и особено върху жените от ромски произход. Други бедни жени биха могли да се сблъскат с подобни проблеми, но поради обхвата на анализа само понякога ще правим такива паралели.

Настоящият доклад се отнася до правната помощ. Правната помощ е насочена към най-бедната част от населението. Предполагаме, че по-голяма част от ромите трябва да разчитат на публичните схеми за правна помощ за правни услуги, отколкото останалата част от населението. Критерият за бедност също означава, че ще се съсредоточим върху най-бедната част от ромското население. Правните нужди на по-заможните хора са извън нашия анализ.

В ромските общности съществуват културни особености, които отреждат на жените от ромски произход подчинена роля спрямо мъжете. Когато това е наложено, жените могат да изпитват ограничена свобода да решават за личното си развитие, възпроизводството и работата си. Те са изложени на риск от ранни бракове и бременност. Повечето работят като домакини.

Възможно е да преживеят насилие и сексуални посегателства.

Има риск жените от ромски произход да бъдат принуждавани да проституират, да бъдат въвлечени в трафик на хора и да извършват други организирани престъпления. Предполага се, че делът на получателите на социални помощи е висок. Очевидно е, че тези условия оказват влияние върху нуждата им от правна помощ.

Изследванията на правните проблеми на хората с ниски доходи показват, че те са огромни и възникват непрекъснато. Те са свързани с повечето аспекти на благосъстоянието на хората с ниски доходи, социалните помощи, доходите, дълговете, потребителските сделки, семейството, жилището, образованието, здравето, престъпността и т.н. и оказват влияние върху тях. Процентът на взаимодействие с публичните органи е по-висок, отколкото сред по-заможните части от населението.

2.2 Пречки пред правната помощ за жените от ромски произход¹⁰

Можем да обобщим пречките, пред които биха могли да бъдат изправени бедните жени от ромски произход при използването на правни услуги и правна помощ, както следва:¹¹

- Утвърдени традиционни нагласи и практики, които ограничават жените от ромски произход в техните общности и нормализират домашното насилие и насилието, основано на пола.
- Дългогодишни пречки като бедност, неграмотност и езикови бариери,

¹⁰ Вж. също Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), части II и III.

¹¹ Обобщено от Рада Еленкова.

неподвижност, които лишават жените от възможността да изразяват своите опасения и да отстояват правата си.

- Липса на осведоменост и познания относно функционирането на институционалните системи и механизми за подаване на жалби и искане на информация. Институциите не представят на достъпен език основна информация, като например крайните срокове за подаване на молби за издръжка, което създава несигурност и страх от искане от страна на жените от ромски произход. Някои ромски жени не са достигнали до момента, в който да могат да поискат информация, въпреки ясните правни и социални проблеми в ежедневието си, поради липса на доверие в държавните институции и служби.
- Икономическа зависимост - разлика в заплащането на жените и мъжете за една и съща работа или в резултат на пречки пред достъпа на жените до определени форми на работа/чести отсъствия поради грижи за деца/възрастни хора; ограничено време, тъй като жените от ромски произход често единствени носят тежестта на отговорността за грижите за децата и неплатената домакинска работа; бедността е феминизирана¹² и поради това жените трудно разполагат с необходимите ресурси за достъп до информация и правосъдие.
- Дискриминация на работното място - сигнали за дискриминация, основана на етнически произход, която пречи на жените от ромски произход да получат достъп до работа или да бъдат назначени на работа.
- Технически бариери - властови и икономически различия, които водят до цифрово разделение между половете и възпрепятстват достъпа на жените до технологиите и интернет в сравнение с мъжете; жените притежават по-малко технологии и не разполагат с помощ, за да разберат как работят те.
- COVID-19 и разпространението на пандемията още повече затвори жените и децата в домовете им, което допринесе за увеличаване на домашното насилие и увеличи нуждата от търсене на помощ.

Като група жените от ромски произход са сред най-бедните и най-уязвимите в българското общество. Може основателно да се предположи, че нуждата им от правни услуги за решаване на правни проблеми е огромна, поради високата честота на възникване на правни проблеми и общата невъзможност от защита на правата си поради неграмотност и недостатъчна степен на владение на българския език. Социалните фактори също така ги ограничават в ромските квартали, което им осигурява ограничен опит в общуването с публичните органи и услугите, предоставяни от етническите българи.

В нашите анализи прилагаме практически подход. Като се имат предвид настоящите условия на живот на жените от ромски произход, до каква степен те биха

¹² Индикатори за бедност и социално включване в България, Национален статистически институт (2020-2021 г.)

- <https://bit.ly/3MBJen3>

могли да се възползват от публичната правна помощ? Могат ли реформите да подобрят функционирането на схемите?

Разбира се, описаните по-горе пречки ще окажат влияние. Ще разгледаме предимно действащите днес схеми и планираните и изпълнявани проекти за реформи. Ще обсъдим и някои особености на правната помощ в други юрисдикции, които изглеждат преносими в българските условия.

3 ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА БЪЛГАРСКАТА ПРАВНА ПОМОЩ

3.1 Въведение

Следващата ни стъпка е да обобщим основните характеристики на българската правна помощ - *механизма за правна помощ*. В следващата глава оценяваме доколко тя покрива нуждите на жените и мъжете от ромски произход от правни услуги.

Обхватът на правната помощ е ограничен. Схемите определят видовете обхванати проблеми – т.нар. *предметен критерий*, и лицата, които имат право на помощ – т.нар. *персонален критерий*. Налице са и системи за предоставяне на услугата, обикновено адвокати. Режимът за правна помощ може да не покрива всички разходи на правоимащите лица, дори когато е обозначена като „безплатна“.

Няколко държави правят разграничение между правна помощ по граждански и наказателни дела, но все пак, както в България, имат общи характеристики за различните видове правна помощ. Ние разглеждаме гражданската и административната правна помощ преди наказателната правна помощ и се връщаме към гражданската част, когато има основание за това. Въпреки това започваме с преглед на закона за правната помощ, който съдържа както разпоредби, приложими и по двете схеми, така и разпоредби, които се отнасят основно или за гражданската, или за наказателната правна помощ. Също така очертаваме организацията за правна помощ, която се занимава както с гражданска, така и с административна и наказателна правна помощ.

3.2 Правна уредба и организация на правната помощ

Правна рамка. В България има схема за правна помощ по граждански и административни дела, както и схема за правна помощ по наказателни дела, която се съдържа в общ закон и е допълнена с наредби от 2006 г. с последващи изменения (*ЗПП*). Последните изменения са влезли в сила на 04.05.2023 г. (*Реформите от 2023 г.*) Правото на адвокатска защита е конституционно право и поради това Република България гарантира спазването на принципа на безплатна правна помощ и съдействие на категориите лица от рисковите групи, изброени в закона. Освен това съществуват единични разпоредби за правна помощ като част от други закони с различни основни цели. Специални закони в България, които съдържат изрична уредба на достъпа до правна помощ:

- Закон за закрила на детето, чл. 4 /1/ Закрилата на детето по този закон се осъществява чрез: ... 11. осигуряване на правна помощ от държавата.
- Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления – чл. 6, ал. 1, т. 2 – Органите на Министерството на вътрешните работи, следователите и организациите за подкрепа на пострадали незабавно уведомяват пострадалите за правото им на правна помощ, органите, към които могат да се обърнат за упражняването му, условията и реда за предоставяне на безплатна правна помощ.
- Закон за убежището и бежанците – чл. 23 – Държавата осигурява условия за

получаване на правна помощ на чужденците, търсещи международна закрила в Република България.

- Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България – чл. 63к, ал. 7 – непридруженото дете чужденец по време на интервюто има право на правна помощ в случай на налагане на принудителни или обезпечителни мерки.

Последните две разпоредби са от ограничен интерес за нашия анализ, тъй като се фокусираме върху българските роми, и няма да бъдат коментирани в настоящия доклад.



Национално бюро за правна помощ.

Международноправната уредба на правата на човека също съдържа разпоредби относно правната помощ, които са задължителни за България и имат предимство пред евентуални противоречащи им национални разпоредби и съдебни практики.

Преди да се присъединят към международни договори и конвенции, правителствата трябва да проверят вътрешното си законодателство и да го адаптират към въпросните международни разпоредби. Приемаме, че в българското законодателство съществува презумпция, че вътрешните правила са съобразени с разпоредбите относно правата на човека, към които България се е присъединила, и че вътрешното право следва да се тълкува в съответствие с тези разпоредби.

Организация. Целта на ЗПП е да гарантира равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ по наказателни, граждански и административни дела пред всички съдилища, осъществявана от адвокати и финансирана от държавата. Законът определя основните институции, които отговарят за предоставянето на правна помощ.

Министърът на правосъдието разработва, координира и прилага държавната

политика в областта на правната помощ, а правната помощ се организира от Националното бюро за правна помощ и регионалните адвокатски съвети.

Националното бюро за правна помощ (НБПП) е създадено през 2006 г. съгласно Закона за правната помощ. НБПП е централният орган в системата за правна помощ и осъществява практически контрол и управление на системата за правна помощ - предоставя общи и методически указания за дейностите по правна помощ на национално равнище. Като независим държавен орган и юридическо лице към Министерството на правосъдието, НБПП разполага със собствена администрация.

НБПП поддържа Национален регистър на адвокатите (*НРА*), определени да предоставят правна помощ по съдебни райони на съответните окръжни съдилища. Регистърът е публичен и се публикува в интернет.

НБПП поддържа постоянна връзка както с адвокатските съвети, така и с другите органи, имащи отношение към системата за правна помощ – съдилищата, прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите и др.¹³

Адвокатски съвети. На регионално ниво правната помощ се организира от адвокатския съвет на адвокатската колегия в съответния съдебен район, който, след като получи молба за правна помощ, определя адвокат от адвокатската колегия, вписан в Националния регистър за правна помощ, който да осъществи правната помощ.

Доставчици на правна помощ. Последното звено в системата за правна помощ са адвокатите. Те предоставят правна помощ пряко на гражданите чрез устни или писмени консултации, подготовка на документи за подаване на съдебен иск и процесуално представителство.

За да бъдат вписани в НРА, адвокатите трябва да подадат заявление, което се разглежда и одобрява от адвокатския съвет на съответната адвокатска колегия. За гражданите адвокатите, които предоставят правна помощ, са „лицето“ на системата, така че тяхното поведение и компетентност са от ключово значение за нейния имидж.

Адвокатът, предоставящ правна помощ, не може да получава възнаграждение или средства за разходи от доверителя или клиента. Възнаграждението на адвоката и покриването на разходите се ограничават до държавното плащане.

¹³ Доклад „Оценка на прилагането на Закона за правната помощ“ в рамките на проект „Стратегически реформи в Националната служба за правна помощ“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Няма година на публикуване или издател. Няма номериране на страниците. Вместо това се използват номера на параграфите. (Оценка ...)



4 ПРАВНА ПОМОЩ ПО ГРАЖДАНСКИ И АДМИНИСТРАТИВНИ ДЕЛА

4.1 Въведение

В тази глава се описва и оценява правната помощ по граждански и административни дела в България. Не се опитваме да правим подробен догматичен анализ, а се съсредоточаваме върху основните принципи и оценяваме тяхното приложение спрямо ромите. Анализираме критериите за допустимост, които обозначаваме като критерии за бедност, предметни критерии или видовете дела, попадащи в обхвата на правната помощ, предоставяната услуга и разходите. Не навлизаме в подробности относно процедурата за кандидатстване.

4.2 Критерий за бедност

4.2.1 Основни разпоредби

Чл. 23, ал. 3 от ЗПП съдържа обща разпоредба. Лицата, които „нямат средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“, могат да получат право на правна помощ след преценка на

1. доходите на лицето или на неговото семейство;
2. имущественото състояние, удостоверено с декларация;
3. семейното положение;
4. здравословно състояние;
5. трудовата заетост;
6. възрастта;
7. други обстоятелства.

Според „Оценка на прилагането на Закона за правната помощ“ разпоредбата е насочена към лица, които са

„...с изключително ниски доходи (тези, които са под прага на бедността в страната), могат да получат правна помощ“.¹⁴

В анализа по-нататък приемаме, че ромите, живеещи под линията на бедност в България, ще отговарят на критериите за бедност по чл. 23, ал. 3 и ще имат достъп до правна помощ по граждански и административни дела, когато могат да представят съответните документи, доказващи фактите от значение за изпълнение на критериите.

Чл. 22, ал 1 от ЗПП съдържа дълъг списък с избрани групи, които имат право на правна помощ по граждански и административни дела:

1. лица и семейства, които отговарят на условията за получаване на месечна помощ по реда на чл. 9 и 10 от Правилника за прилагане на Закона за социално

¹⁴ Оценка ... глава 1.1.1 „Изменения на Закона за правната помощ през 2017 г.“.

подпомагане;

2. лица и семейства, които отговарят на условията за подпомагане с целева помощ за отопление за предходния или настоящия отоплителен сезон;
3. лица, ползващи социални или интегрирани здравно-социални услуги за резидентна грижа, бременни жени и майки в риск да изоставят децата си, ползващи социални услуги за превенция на изоставянето;
4. деца, настанени в приемни семейства или в семейства на роднини или близки по реда на Закона за закрила на детето;
5. дете в риск по смисъла на Закона за закрила на детето;
6. лица по чл. 143 и 144 от Семейния кодекс, на лица, ненавършили 21 години, както и на лица, навършили 21 години, по задължения за издръжка, възникнали преди навършване на 21-годишна възраст, в съответствие с Регламент (ЕО) № 4 от 2009 г. на Съвета от 18 декември 2008 г. относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на съдебни решения и сътрудничеството по въпроси, свързани със задължения за издръжка (ОВ, L 7/1 от 10 януари 2009 г.) и Конвенцията за международното събиране на издръжка на деца и на други членове на семейството (ОВ, L 192/51 от 22 юли 2011 г.);
7. пострадали от домашно или сексуално насилие или от трафик на хора, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита;
8. лица, търсещи или получили международна закрила или ползващи се от временна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, за които предоставянето на правна помощ не се дължи на друго правно основание;
9. чужденци, спрямо които е приложена принудителна административна мярка, и чужденци, настанени в специален дом за временно настаняване на чужденци по реда на Закона за чужденците в Република България, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита;
10. лица, на които е отказан или е отнет статут на лице без гражданство в Република България или е прекратено производството за предоставяне на статут на лице без гражданство по реда на Закона за чужденците в Република България, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита;
11. лица, чието запрещение се иска, както и на лица, поставени под запрещение;
12. лица с увреждания, получаващи месечна подкрепа съгласно Закона за хората с увреждания, чийто месечен доход не е достатъчен, за да упълномощат адвокат.

Чл. 23, ал. 3 урежда критериите за бедност, обуславящи правото на получаване на правна помощ по граждански и административни дела, като в по-голямата си част

възприема по-специализираните разпоредби на чл. 22, ал. 1 от ЗПП. Някои от групите лица, изброени в чл. 22, ал. 1, могат да включват и лица, живеещи над линията на бедност, като по този начин се разширява персоналният обхват и се допълва защитата, предвидена в чл. 23, ал. 3. Сред тях могат да бъдат и ромите.

Критерият за липса на „средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“ обаче се прилага за т. 7 (пострадали от домашно или сексуално насилие или от трафик на хора). Бедността също изглежда важно условие за допустимост и по отношение на другите групи. Не сме проучвали допълнително до каква степен специализираните критерии по чл. 22, ал. 1 функционират по-либерално от линията на бедност в някои отношения. Нашият фокус се отнася до правната помощ за жени и мъже от ромски произход, за които ще се прилага линията на бедност по чл. 23, ал. 3.

4.2.2 Оценки

Колко „щедра“ е българската схема за правна помощ в сравнение с икономическото положение на населението? Нуждаят ли се от корекции критериите за бедност?

Приходи в сравнение с разходите за правни услуги. България е сред най-бедните държави в Европа според дохода на глава от населението. През 2023 г. линията на бедност е доход от 253 евро на месец. Около 1,5 милиона български граждани (22% от населението) живеят на и под линията на бедност. Следователно повече от една пета от тях отговарят на критериите за бедност за получаване на правна помощ.

253 евро на месец означава 3 000 евро на година или 8 евро на ден. Средната заплата в България през 2022 г. възлиза на 8 500 евро или 23 евро на ден. Следователно линията на бедност е една трета от нея и предполага много ограничени възможности за заплащане на правна услуга.

През 2016 г. средните разходи за правна помощ по едно дело възлизат на 123 евро и биха погълнали доходите за повече от две седмици на лице на прага на бедността, ако то трябва да плати само.

Вероятно обаче никой адвокат не би получил същото възнаграждение отплащащи клиенти, което би получил при предоставяне на правна помощ. Същественият въпрос е пазарната цена на правните услуги в България. Хората, които не отговарят на условията за получаване на правна помощ, ще трябва да използват услугите на адвокат на обичайните адвокатски тарифи.

С наредба от 2004 г., преработена през 2022 г., минималната такса за дела с материален интерес от максимум 1 000 лева (около 500 евро) се определя на минимум 400 лева (200 евро), като се увеличава на минимум 2 650 лева (1 325 евро) за материален интерес от 25 000 лева (12 500 евро). Допълнителни 8 процента се прилагат за материални интереси до 100 000 лева (50 000 евро)¹⁵.

Това означава, че *минималното възнаграждение, което клиент* малко над прага на бедността следва да заплати – например със среден доход от 9 евро на ден – би погълнала доходите за 25 дни или почти един месец, а за дело с материален интерес от 12 500 евро – доходите за почти половин година. За хора със среден доход от 23 евро на ден минималната такса от 200 евро поглъща повече от седмичен доход, а таксата от 1

¹⁵ <https://bulgaria.postsen.com/local/78352/What-are-the-new-higher-minimum-attorney-fees.html> (посетен на 22.11.2022 г.).

325 евро – 58 дни или почти 2 месеца.

Средният потребителски разход на домакинствата в България през 2021 г. е 12 000 лева (6000 евро) за домакинства и 5800 лева (2600 евро) за физически лица. Таксата от 400 евро възлиза на 7 % от общите потребителски разходи на средно домакинство и на 15 % за физически лица.

Същевременно обаче, това са само минималните възнаграждения за адвокати. Повисоките възнаграждения и наличието на други разходи ще увеличат цената на адвокатската услуга.

Жените от ромски произход. Как се справят ромите и особено жените от ромски произход с настоящите критерии за бедност?

Като се има предвид, че ромите като малцинство са много по-бедни от българското мнозинство, може основателно да се предположи, че 60-80% отговарят на критериите за бедност, а повечето от останалите са доста близо до прага на бедността¹⁶. Национално проучване от 2019 г. показва, че 65% от ромите живеят под линията на бедност в сравнение със 17% от етническите българи. На риск от бедност и социално изключване са изложени 84% от ромите¹⁷. Повечето роми биха имали сериозни затруднения да платят обичайните адвокатски хонорари.

Тъй като жените от ромски произход са по-бедни от ромските мъже, можем също така да предположим, че делът на жените, които отговарят на условията за получаване на безплатна правна помощ, е още по-висок и че само една пета или по-малко от тях попадат извън критериите за бедност. Липсва ни информация за това как съдилищата изчисляват имущественото състояние на необвързаните и живеещи самостоятелно жени и мъже в сравнение с хората, които съжителстват, живеят в многочленни домакинства или живеят сами, но са били в съжителство и наскоро са се разделили. Въпреки това изглежда малко вероятно подробната информация да промени значително общата картина.

Важен въпрос е дали спрямо жените бедността се изчислява заедно или независимо от другите членове на домакинството. Това може да е от решаващо значение за достъпа им до правна помощ. Жените от ромски произход, както и други жени, които живеят в семейства, може да се намират в положение, в което мъжете контролират икономическите ресурси на семейството. Ако общият доход на семейството, надхвърля прага на бедност, жената може все още да е твърде бедна, за да плати сама за правна услуга, и следователно да е подчинена на решенията на мъжа, който контролира финансите на семейството. В случаите на семейни конфликти и насилие би било проблематично положението, при което съпругът-насилник следва да плати за това, че жената го съди за обезщетение. Тъй като критериите за бедност са дискреционни, решенията на районните съдилища в България, също могат да се различават.

Може да се заключи, че голяма част от жените от ромски произход (и мъже) са твърде бедни, за да плащат сами адвокатско възнаграждение, и са силно зависими от правна помощ, когато се нуждаят от правни услуги.

¹⁶ В част II на Стратегията за приобщаване на ромите за периода 2021-2030 г. се посочва, че 80 % от ромите живеят под прага на бедността през 2016 г.

¹⁷ Ангелова, Диляна и Слава Кукова *Виновни по подразбиране. Дискриминация на ромите в наказателната система в България*. Български хелзинкски комитет София 2020 г. стр. 19-20. (Guilty by default 2020)

Разширяване на критериите за бедност. Собствен принос. Дори ако повече от една пета от българското население отговаря на критериите за бедност, използването на линията на бедност като горна граница в България все още изглежда рестриктивно. Също така хората, които са доста над прага на бедност, може да не са в състояние да платят адвокатски хонорар по обикновени дела. Проучванията също така показват, че хората с ниски доходи нерядко се сблъскват с множество правни проблеми и изпитват недостиг на средства дори ако могат да се справят с разходите по един от тях.

Въпреки че мнозинството от ромите и значителна част от жените от ромски произход изглежда отговарят на критериите за бедност, либерализирането на горните граници очевидно би било полезно за повечето от тези, които принадлежат към по-бедната част от населението и нямат необходимите средства адвокат.

Няколко юрисдикции използват *собствен принос* като начин за адаптиране на предоставяната правна помощ към относителната бедност на получателите. Приносът може да бъде от различен вид. Първоначалният принос представлява определена сума, която трябва да бъде платена, преди да започне да тече публичното задължение за плащане. Процентният принос представлява дялове или проценти от разходите, които трябва да се поемат от молителя. Максималният принос е строго определен от горна граница на разходите, които могат да бъдат поети от жалбоподателя. Приносът може да бъде прогресивен в зависимост от доходите на ползващото се лице и могат да се комбинират по различни начини.

ЗПП не съдържа никакви разпоредби относно собствения принос. Всичките пет скандинавски страни и Обединеното кралство и Ирландия използват собствен принос под някаква форма, въпреки че комбинациите се различават.¹⁸ Тъй като икономическите критерии предвиждат правна помощ само за хора на прага на бедността и под него, правоимащите така или иначе имат доходи под всяка разумна долна граница за собствен принос. Изискването за собствен принос ще възпре хора като жените от ромски произход да се възползват от правна помощ.

Напротив, използването на собствен принос за разширяване на обхвата на правната помощ за по-малко бедни групи изглежда като реформа, която правоимащите ще приветстват. България би трябвало да обмисли въвеждането на изискването за собствен принос за хората, които са малко над прага на бедността, като начин да попаднат в обхвата на имащите право на правна помощ, тъй като не притежават достатъчно възможност за заплащането на адвокатски възнаграждения. Подобна система може да бъде полезна за подобряване на достъпа на жените от ромски произход до съд, ако семействата им разполага със средства, които ги категоризират като живеещи над линията на бедност, но жените не могат да разполагат с тези средства.

4.2.3 Стандарти за бедност в областта на правата на човека

Съответстват ли българските критерии за бедност на международните стандарти по отношение на правата на човека?

Чл. 14, параграф 1 от МПГПП и чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ дават право на всеки на справедлив процес както по наказателни, така и по граждански дела. Обвиняемият има изрично право на правна помощ, „когато интересите на правосъдието изискват това“,

¹⁸ Barlow 2019, стр. 244-250, вж. фиг. 3, стр. 248.

като „минимално право“ (чл. 14, параграф 3, буква d) от МПГПП и чл. 6, параграф 3, буква с) от ЕКПЧ).

Тъй като тези разпоредби изискват справедлив съдебен процес както за наказателни обвинения, така и за други съдебни дела, стандартът за правна помощ „в интерес на правосъдието“ не може да бъде ограничен до наказателните дела. Достъпът до правна помощ по наказателни дела трябва да се разбира като спецификация на общия принцип на правото на справедлив съдебен процес. Държавите трябва да предоставят правна помощ и по граждански дела, когато това се счита за необходимо, за да се осъществи правото на справедлив съдебен процес¹⁹.

Формулировката на чл. 6 от ЕКПЧ обхваща само „граждански права и задължения“ и „наказателни обвинения“. Той не споменава правата и задълженията, регулирани от административното право. Въпреки това ЕСПЧ постепенно разширява обхвата на чл. 6. Така или иначе чл. 14 от МПГПП задължава европейските правителства да предоставят правна помощ по всички съдебни дела, независимо от вида на съответното право.

ЕСПЧ се е произнесъл по критериите за бедност по няколко дела. Те съдържат важни изисквания за националните системи за правна помощ. Решението по делото *Airey* срещу Ирландия от 1979 г.²⁰ създава прецедент, който задължава правителствата да осигурят достатъчно финансиране за правна помощ в съответствие със следните дискреционни критерии:

- важността на делото за лицето (молителя);
- сложността на делото и способността на лицето да се представлява само;
- разходите и способността на лицето да ги понесе.

Принципите на *Airey* са потвърдени в няколко съдебни решения. ЕСПЧ ще установи нарушение, ако разходите представляват действителна пречка за достъпа до съд. Правата на човека не установяват право на *безплатни* съдебни процеси, но разходите трябва да бъдат съобразени с икономическите възможности на лицето.

Принципът за „достъп до правосъдие“ в чл. 6 от ЕКПЧ и чл. 14 от МПГПП е свързан с действителните разходи по конкретното дело. Критерият на ЕСПЧ е дали те представляват несправедлива пречка за водене на съдебни дела. Ако това е така, публичните субсидии са оправдани до степента, необходима за премахване на бариерата. Следователно правната помощ не може да бъде ограничена до бедните, какъвто е случаят в България. Ако разходите станат непосилни, хората със средни и дори с високи доходи също могат да се нуждаят от известна публична подкрепа. Последницата за правата на човека е – както е посочено в делото *Steel and Morris v. UK*²¹ – че те могат да претендират за достъп до правна помощ, ако разходите за съдебния процес надвишават това, което може разумно да се очаква да платят.

Системата за правна помощ, която изисква от хората със средни доходи сами да заплащат достъпни разходи за правна помощ, няма да противоречи на правата на

¹⁹ Barlow 2019 г., стр. 222-223, с позоваване на решението на ЕСПЧ по делото *A* срещу Обединеното кралство от 2002 г. жалба № 35373/97.

²⁰ *Airey* с/у Ирландия 1979 г. Жалба № 6289/73.

²¹ *Steel и Morris* срещу Обединеното кралство, 2005 г., жалба № 64186/0.

човека, ако защитава от прекомерни разходи. Поради това собственият принос на хората с по-добро материално положение може да бъде значителен. Когато обаче държави като България използват горен икономически таван за покриване на разходите, техните режими не отговарят напълно от гледна точка на стандартите за правата на човека.

Една система с горен праг на собствения принос, съобразен с икономическото положение, би могла да реши проблема и да осигури защита на жените от ромски произход, които живеят малко над прага на бедността.

4.2.4 Стандарти за бедност в режимите на предоставяне на правна помощ в Северна и Западна Европа

Почти всички европейски държави имат някакъв вид схеми за правна помощ по граждански дела. Според Европейската комисия за ефективност на правосъдието (СЕРЕЈ)

„[с]равнението на националните режими за правна помощ показва съществени различия във философията, организацията и управлението на системите за правна помощ в държавите членки. Що се отнася до философията на системите, общата цел в някои държави изглежда е да се направят правните услуги и правосъдието като цяло по-достъпни. За разлика от тях в други страни правната помощ може да бъде достъпна само за най-бедните. Изглежда, че в Европа преобладава втората философия, тъй като в повечето държави оценката на доходите и имуществото е предпоставка за предоставяне на правна помощ“²².

Критериите за бедност се различават значително и е трудно да бъдат сравнени. В различна степен юрисдикциите в Северна и Западна Европа използват горна граница на доходите и капиталовите активи за допустимост. Повечето от тях изискват различна степен на собствен принос от по-заможните лица. Използваните системи за собствен принос обаче не са толкова добре съобразени с критериите за преценка на съдебната практика на ЕСПЧ в случай на прекомерност на изисквания собствен принос. Повечето режими съдържат и дискреционни разпоредби, които позволяват разширяване на критериите за бедност. Някои режими също така изключват избрани категории дела от критериите за бедност и системата за вноски – например случаи на принудително настаняване за лечение в психиатрични заведения. В такива случаи всеки има право на правна помощ.

Огромните различия в критериите за бедност в северните и западните европейски държави предоставят голям избор от възможни модели за разработване на критерии за бедност за българската правна помощ. Вж. Barlow 2019 г. стр. 246-251. Там са анализирани четиринадесет различни критерия, използвани през 2018 г.²³

Делът на населението, обхванато от режима, също се използва за измерване на неговия обхват. Подобни сравнения обаче изглеждат ненадеждни. Тъй като равнищата на бедност варират значително, рестриктивните ограничения ще обхванат много по-

²² СЕРЕЈ *Европейски съдебни системи*. Доклад за оценка на СЕРЕЈ. Част 1. Таблици, графики и анализи. Цикъл на оценка 2022 г. (данни за 2020 г.) (СЕРЕЈ 2022) стр. 37.

²³ Вж. по-специално списъка на променливите елементи в Barlow 2019, стр. 247.

голям дял от населението в България с високо равнище на бедност, отколкото в Норвегия с много по-ниско равнище на бедност.

ПРЕПОРЪКА №. 1:

Либерализиране на критериите за бедност в ЗПП. Защита на хората с ниски доходи над прага на бедност от високи и прекомерни разходи, които те не могат да заплатят сами без тежки социални последици.

Съпоставяне на разходите за наемане на договорни адвокати по видове дела от практиката с разполагаемия доход на кандидата. Преценка кои разходи може разумно да понесе кандидатът, без да претърпи значителни загуби.

Използване на собствен принос за регулиране на разходите на кандидатите, които изглеждат способни да покрият част от разходите.

Подобно либерализиране на критериите за бедност ще осигури на повече жени от ромски произход достъп до правна помощ, ако тя е ефективна, което е цел на стратегията за приобщаване на ромите (2021-2023 г.).²⁴

4.3 Предметен критерий

4.3.1 Съдържание

Европейските режими за правна помощ използват различни методи за определяне на *видовете проблеми*, обхванати от режимите за правна помощ. Общият начин е да се използват правни характеристики, свързани с правните проблеми на случая; като семейни, договорни, наказателни, административни, трудови, жилищни, имуществени, потребителски и др. като основа за стратегиите за определяне на границите.

Някои системи са основно *отворени* за всякакви правни проблеми, само с някои дискреционни бариери срещу злоупотреби. Други включват всички видове правни проблеми с *изключение* на няколко специфични категории, като например затворническо право, дела за клевета, имиграция и др. Третият начин е да се изброят редица конкретни видове дела, които са *обхванати*, и да се откаже правна помощ по всички останали видове дела²⁵.

Повечето европейски системи за правна помощ осигуряват поне известно покритие на правни проблеми извън съдилищата²⁶. До 2023 г. българската правна помощ се различаваше по използването на *процесуален* критерий. Правната помощ по граждански и административни дела обхващаше основно *съдебни дела* – включително подготвителния етап.

Жените и мъжете от ромски произход могат да срещнат трудности при досег със съдилищата. Очевидно е, че те имат голяма нужда от правна помощ за други проблеми,

²⁴ Стратегия за приобщаване на ромите 2021-2030 г., част VIII.

²⁵ За повече подробности относно обхвата на правната помощ в Северна и Западна Европа виж Barlow 2019, стр. 155-192.

²⁶ През 2016 г. 40 от 47 европейски държави съобщават за режими за правна помощ по граждански дела, които обхващат поне *някои* извънсъдебни въпроси. *Европейски съдебни системи. Ефективност и качество на правосъдието* стр. 71. Проучвания на СЕРЕЖ № 2. В по-късните цикли на оценяване се използват цифри с цвят за разграничаване, но цветовете са твърде сходни, за да могат да бъдат разчетени. Въпреки това основателно би могло да се приеме, че общата картина не се е променила значително от 2016 г. до 2020 г., която е последната година, от която СЕРЕЖ публикува данни за правната помощ.

различни от съдебните дела, както и други бедни българи.

Опитът от телефонните услуги и проектите за работа с ромските общности помага да се открият проблеми, които са от особено значение за жените от ромски произход²⁷. Понататъшните глави ще дадат много примери и препоръки.

След реформите от 2023 г. чл. 21 от ЗПП вече обхваща:

1. консултация и/или подготовка на документи с оглед на постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело, за започване или провеждане на производство за издаване на индивидуален административен акт и/или неговото оспорване по административен ред, включително консултация и/или подготовка на документи по в регионален център за консултиране (чл. 21, т. 1.);
2. процесуално представителство (чл. 21, т. 2);
3. представителство в извънсъдебни процедури (чл. 21, т. 3);
4. представителство при задържане от полицията, митническите власти и по причини, свързани с националната сигурност (чл. 21, т. 4).

Все още липсва включването на частноправни въпроси като правна помощ при наследяване, семейни въпроси, договори и сделки, потребителски въпроси, жилищно право, трудово право, дългове, правно планиране и правно представителство при решаване на конфликти *извън съдилищата*. При конфликти с други роми някои от тях се опитват да намерят решение в рамките на ромската общност²⁸.

4.3.2 Оценка

Чл. 6 от ЕКПЧ осигурява достъп до съд на всеки човек. Правната помощ по дела, които не са съдебни, е извън обхвата на тази разпоредба. Следователно предметният критерий в България следва да е в съответствие със международните стандарти по правата на човека. Въпреки това, съгласно формулировката си, чл. 6 предвижда правна помощ по дела пред „съдилища“. ЕСПЧ тълкува автономно понятията на Конвенцията, включително „съдилища“. Тъй като понастоящем ЗПП включва правна помощ по дела пред администрацията и държавните съдилища, представителството пред публични органи за защита на потребителите, органите за медиация, съветите за разрешаване на конфликти, органите за разрешаване на спорове и т.н. следва да бъде обхванато, доколкото те са част от системата на публичната администрация.

Такива органи се развиват бързо в съвременните правни системи. Те имат за цел да улеснят и направят по-евтино разрешаването на правни проблеми. Нашият капацитет не позволява задълбочен анализ на такива органи, с изключение на

²⁷ Вж. глава 6.

²⁸ Споменато в интервюта с НБПП на 09.05.22 г., омбудсмана на 09.05.22 г., Адвокатската колегия в Стара Загора на 11.05.22 г., Адвокатската колегия във Велико Търново на 12.05.22 г. и Висшия адвокатски съвет на 13.05.22 г. Ромските съдилища (мешере) бяха споменати като традиционен орган за решаване на конфликти. (Виж Елена Мархушиакова и Веселин Попов *Циганският съд в Източна Европа*. 2007 г. Студии Романи, том XVII., № 1, стр. 67-101. ISSN 1528-0748.)

Комисията за защита от дискриминация (КЗД), която изглежда отговаря на определението за „съд“ в чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ²⁹.

ПРЕПОРЪКА №. 2:

България трябва да провери дали българският Закон за правната помощ обхваща в достатъчна степен всички вътрешни инстанции за вземане на решения, които отговарят на критерия за „съд“ по чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека, и ако не, да разшири обхвата.

Смятаме, че досегашната *цялостна липса от обхвата на правната помощ на извънсъдебни производства* е основна слабост в системата за правна помощ, предназначена да защити правата на бедните роми и други хора с ниски доходи. След реформите от 2023 г. обаче чл. 21, т. 1 и 3. вече включва широк обхват на административни дела извън съдилищата. Смятаме, че промяната е навременна реформа. Новите разпоредби в ЗПП означават важно разширяване на правната рамка за покриване на правните нужди на жените от ромски произход, тъй като повечето от техните граждански и административни проблеми не са свързани с достъп до съд. От това ще се възползват и останалите бедни българи.

България е отстранила важни слабости в разпоредбите на ЗПП. Смятаме също така, че е важно България да направи така, че разширяването на обхвата на правна помощ да бъде на практика ефективно за правоимащите лица. В противен случай подобренията в закона могат да останат предимно символични.

ПРЕПОРЪКА №. 3:

Разширяване на обхвата, така че да обхваща всички видове частноправни проблеми, независимо дали е необходимо разглеждане от съд.

Да се отчете, че правата с измененията от 2023 г. вече обхващат всички административноправни проблеми, които изглеждат значително вредни за благосъстоянието на ромите, независимо дали е необходимо съдебно разглеждане.

Да се гарантира, че новите изменения в обхвата на Закона за правната помощ ще станат ефективни за жените и мъжете от ромски произход в редица случаи на дискриминация, като здравни услуги, жилищно настаняване, образование, заетост, социални услуги, социални помощи, пенсии, потребителски въпроси, наказателно преследване и виктимизация, семейни дела и др.

Тъй като България мерките са етнически неутрални, обхватът следва да включва всички българи, които са с ниски доходи.

Както извършените реформи, така и препоръки 2 и 3 за по-нататъшно разширяване на обхвата, съответстват добре на стратегията за приобщаване на ромите (2021-2023 г.).

4.4 Критерий относно основателността на искането

Чл. 24 от ЗПП съдържа някои изключения от обхвата. Повечето от тях са свързани с вероятната основателност на правната претенция. Правната помощ следва да бъде

²⁹ Вж. по-долу гл. 7.2.

отказана, ако ползите за ищеца не могат да оправдаят помощта или искът изглежда неоснователен, необоснован или недопустим. Освен това чл. 23, ал. 2 от ЗПП изисква назначаването на служебен адвокат да бъде „в интерес на правосъдието“.

Последният критерий изглежда е изведен от правата на човека. ЕКПЧ, чл. 6, параграф 3, буква с) гласи, че правна помощ по наказателни дела следва да се предоставя на обвиняеми, които не разполагат с достатъчно средства, за да си платят сами, когато „интересите на правосъдието“ го изискват. Чл. 6, параграф 1, който дава право на всеки на справедлив съдебен процес и по граждански дела, се тълкува по подобен начин и задължава държавите да предоставят правна помощ по граждански дела, „когато интересите на правосъдието го изискват“.

Критерият е дискреционен. Основната насока е дали процесът ще бъде справедлив без процесуален представител. Принципът на „равнопоставеност на страните“, изразен в чл. 6, параграф 3, буква d), е важен за стандарта и по граждански дела. Както е изразено в делото *Airey*, сложността на делото и способността на лицето да се представлява само са основни критерии за допускане на правна помощ.

Тъй като българското право поставя ЕКПЧ над националното право, предполагаме, че органите за правна помощ тълкуват ЗПП в съответствие с практиката на ЕСПЧ, но не сме проучвали въпроса.

Други критерии за основателност са например освобождаване от икономическите ограничения поради извънредни разходи, пропорционалност между разходите и ползите, необходимост от представителство и значимост на въпроса за клиента. Чл. 23, ал. 3, т. 1-7. от ЗПП отваря значително пространство за преценка, но вероятно не достатъчно, за да удовлетвори напълно изискванията на *Steel and Morris*.

В съответствие с чл. 1 от ЗПП законът урежда правната помощ по наказателни, граждански и административни дела пред всички съдебни инстанции (както и при извънсъдебни процедури). Поради това приемаме, че молбите за правна помощ на втора инстанция се разглеждат по същите критерии, както молбите на първа инстанция.

Оценка. Не разполагаме с достатъчно информация за това как българските съдилища прилагат критериите за основателност на искането в ЗПП, за да оценим как работят на практика и как биха могли да засегнат жените от ромски произход. Липсата на информация също така затруднява оценката дали практиката е в съответствие със стандартите в областта на правата на човека. Формулировката на критериите за основателност обаче изглежда обща с критериите за преценка, използвани както в областта на правата на човека, така и в други национални схеми за правна помощ.

4.5 Други разходи

Чл. 25, ал. 1 от ЗПП задължава бенефициера да възстанови разходите за правна помощ, когато срещу въпросното лице е постановено „осъдително решение или присъда“. Задължението за възстановяване на разходите по граждански и административни дела изглежда се ограничава до чл. 21, ал. 2. от ЗПП за представителство в съда от процесуален представител. Задължението за възстановяване на разходите не включва извънсъдебното представителство в чл. 21, ал. 3. Подобно задължение може да се окаже мощно възпиращо средство срещу достъпа до съд за хората с ниски доходи, тъй като винаги има риск от загуба на делото, а критерият за бедност означава, че те не са в състояние сами да си позволят услугите на адвокат.

Въпреки това новите изменения на чл. 25, ал. 1 от ЗПП вече освобождават от

задължението за възстановяване на разходи и бенефициерите по граждански и административни дела, ако те отговарят на критерия за липса на „средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“, посочен в чл. 23, ал. 3. Промяната следва да премахне тази бариера, свързана с разходите, и да подобри достъпа на жените от ромски произход до правна помощ.

Рискуват ли страните по граждански и административни дела в България да платят разноските на другата страна, ако загубят? Ако това е така, рискът от загуба може да представлява още една съществена пречка пред достъпа до съд на хора с ниски доходи. При разглеждане на молбите за правна помощ разходите на адвоката трябва да се изчисляват според цената, която плащат клиентите по договор, тъй като по-ниската такса за правна помощ се прилага само когато държавата плаща. Или пък България използва принципа на общото право, според който страните винаги трябва да поемат своите разноски?

Как стои въпросът с разходите, различни от адвокатските хонорари, като съдебни такси, разноски за експертизи и пътни разходи? Ако тези разходи не попадат в обхвата на покритието, те биха възпрели в значителна степен както жените от ромски произход, така и други бедни българи да се възползват от правна помощ. България трябва да премахне тези пречки пред разходите, за да бъде правната помощ ефективна и в съответствие с чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ.

Съгласно чл. 83, ал. 6 от Гражданския процесуален кодекс страните, ползващи правна помощ, вече са освободени от съдебни такси. Не сме проучвали другите въпроси, но ако съществуват такива пречки, те трябва да бъдат премахнати.

ПРЕПОРЪКА №. 4:

Премахване на всички съществуващи бариери, свързани с разходите за адвокати, които биха могли да попречат на ефективното използване на правната помощ от правоимащите.

4.6 Предоставяне

4.6.1 Информация за правната помощ

Системата за правна помощ би била безполезна, ако потенциалните ползватели нямат достатъчно познания за съдържанието на услугата и за правата си да я използват. Предизвикателството има различни аспекти:

Най-важната от тях е свързана с това дали имащите ниски доходи познават системата за правна помощ. Смятат ли те, че проблемът е нещо, което може да бъде решено чрез правна помощ? Ако не, те също няма да обмислят възможността за правна помощ. Освен това трябва да имат достатъчно разбиране за това как да получат достъп до правната помощ. Разбира се, хората с ниски доходи могат да придобият достатъчно практически знания както по официални, така и по неофициални канали.

Не сме изследвали доколко България разпространява информация за гражданската правна помощ сред правоимащите. Чл. 99 от българския Граждански процесуален кодекс задължава съдилищата да информират страните за техните права и задължения във връзка с правната помощ, както и за правните последици при неизпълнение на задълженията им. Изглежда, че разпоредбата е насочена главно към страните, което означава, че правната помощ вече е предоставена. Надяваме се, че хората с ниски доходи, които се обръщат към съда по повод правен проблем, също

получават информация за правната помощ.

В оценката на правната помощ в България от 2017 г. обаче се констатира, че липсата на познания или осведоменост за съществуващите схеми за правна помощ води до значително недостатъчно използване на тези схеми. Съдилищата не информират непредставяваните бедни страни относно обхвата на правната помощ. На практика някои съдилища също така бъркат покритието на правната помощ за разходите за адвокат с изключенията от задължението за плащане на съдебни такси³⁰.

Също така не знаем точно до каква степен ромите и особено жените от ромски произход са запознати с правото си да получат правна помощ. Неясните, повърхностни общи познания са недостатъчни. От значение е практическото разбиране, което да ги накара да разберат за правната помощ, когато се сблъскат с проблеми, които правят правната помощ полезна възможност.

Хората с ниски доходи често нямат достатъчно познания за тези възможности и се нуждаят от съвети за тяхното съществуване и как да ги използват. Проучванията показват, че липсата на практически познания за правната помощ сред хората с ниски доходи е широко разпространена и представлява значителна пречка пред ефективното ѝ използване. Повечето от тях изобщо не се замислят за правната помощ, когато имат правни проблеми.

Разумно е да се предположи, че ромите, и особено жените от ромски произход, в голяма степен нямат достатъчно разбиране, самочувствие и смелост, за да кандидатстват за правна помощ и да я използват ефективно. Новите разширения на обхвата правят информационните предизвикателства още по-неотложни, тъй като предлагат обхващане на редица правни проблеми, които досега не са били включени.

Омбудсманът на България си сътрудничи активно с НБПП и регионалните консултативни центрове за провеждане на консултации. Той информира центровете за проблемите на гражданите и насочва гражданите към тях, за да получат правна помощ и да бъдат представлявани пред съда. Той обаче не извършва никакви дейности, свързани със съдебната власт (съд, прокуратура, следствие), и не представлява клиентите си в съда.

Изглежда, че институцията на омбудсмана е привлякла широко внимание в България, а информацията и насоките, които тя предоставя за правна помощ, са очевидно полезни.

ПРЕПОРЪКА №. 5:

Националното бюро за правна помощ следва да провежда многократни информационни кампании за правната помощ, насочени към бедните в България, с акцент върху новите разширения на обхвата.

Трябва да бъдат насочени специални кампании към жените и мъжете от ромски произход. Освен това те трябва да бъдат насочени към тяхната неформална и формална мрежа от съветници и помощници, семейство и приятели, лидери в ромската общност, социални и здравни работници, училища и учители, ромски женски организации и др.

Използване на проектите за работа с обществеността и медиаторите като

³⁰ Оценка ... глава 3.2

основно средство за повишаване на осведомеността на ромите относно правните проблеми и правната помощ, вж. гл. 6.2 и 6.3 с препоръки 39 и 40.

ПРЕПОРЪКА № 6:

Информацията на омбудсмана за правната помощ трябва да бъде доразвита и засилена, като се наблегне на новите разширения на обхвата.

4.6.2 Съдържание на услугата

Правилата и административните системи за разглеждане на молбите са необходима част от режима за предоставяне на правна помощ. Освен това е необходим апарат за предоставяне на предлаганата правна помощ. Правната помощ би била безполезна, ако никой няма компетентност, капацитет или желание да предостави услугата. Системите Judicare, които никакви задължения за адвокатите на частна практика да поемат случаи, по които се предоставя правна помощ, са уязвими от тази опасност, особено ако възнагражденията за правна помощ са значително по-ниски от договорните.

В чл. 21 от ЗПП се посочват някои от видовете адвокатски услуги, които се покриват от гражданската и административната правна помощ. Приемаме, че разпоредбата включва всички видове правни услуги, необходими за професионално и качествено извършване на услугата.

4.7 Действително ползване на правна помощ по граждански дела от обхванатите лица

4.7.1 Ограничени статистически данни

Високите нива на бедност в България – особено сред жените и мъжете от ромски произход – предполагат наличието на широко разпространена нужда от правна помощ. Реалното използване отговаря ли на тези нужди?

Голямо предизвикателство при отговорите е ограничената налична статистика за използването на правна помощ в България. Използвахме два източника. Единият е статистическите доклади на Комисията за ефективност на правосъдието към Съвета на Европа (СЕРЕЈ), а другият е годишният доклад на НБПП за 2021 г. И двата източника съдържат само някои основни данни. Що се отнася до ромите, България не събира статистически данни по въпросите на правосъдието, които да се диференцират по етнически признак. Ние допълнихме наличните статистически данни с приблизителни оценки, когато ги сметнахме за достатъчно надеждни и полезни.

4.7.2 Брой случаи на предоставена правна помощ

Нека първо да се поинтересуваме от общия обем на делата за правна помощ по граждански и административни дела в рамките на ЗПП.

В доклада на СЕРЕЈ от 2022 г. се посочва, че през 2020 г. е била предоставена правна помощ по 2 864 граждански и административни съдебни дела,³¹ в сравнение с 3

³¹ СЕРЕЈ Динамична база данни за европейските съдебни системи данни за 2020 г. и 2018 г.
<https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>
<https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QuantitativeDataEN/Tables?publish=yes> (CEPEJ 2022)

799 през 2018 г.³²

В таблица 1 са представени данните от НБПП:

³² СЕРЕЖ 2022 стр. 10 Q. 020.

Разпоредба	Брой	Коментар
ЗПП, чл. 21, т. 1. – консултации за споразумение преди съдебно производство ЗПП, чл. 21, т. 2. – подготовка на документи за образуване на дело ЗУБ, чл. 25 Общо	4291	
ЗПП чл. 21, ал. 3 – представителство в съда	26018	Откази 922, от които 694 поради незавършени доклади
ЗПП чл. 21, т. 4 – представителство при задържане по чл. 72, ал. 1 от Закона за МВР и чл. 16 а от Закона за митниците	24	
ЗПП, глава 5а, раздел I – Национален телефон за правна помощ	3252	Откази 366
ЗПП, глава 5а, раздел II – Регионален център за консултиране	263	
ОБЩО	33848	ОБЩО откази 1288
Национален регистър за правна помощ		
Адвокати, регистрирани като активни към 31.12.2021 г.	6308	Увеличава се делът на регистрираните служебни защитници.
Случаи на регистриран адвокат в НЛР	5,4	

Таблица 1: Молби за правна помощ, разгледани от НБПП, 2021 г.³³

През 2021 г. НБПП е обработило 33 848 молби. По различни причини 1 288 от молбите не са довели до плащане, което означава, че НБПП е приело и подкрепило 32 560 молби – число, което не се различава особено от това на СЕРЕЈ за 2020 г. (31 866 дела).

За разлика от статистиката на СЕРЕЈ, информацията на НБПП не съдържа отделни статистически данни за наказателни и други дела. Според статистиката на СЕРЕЈ за 2020 г. повече от 91% от делата в България, по които е предоставена правна помощ, са наказателни дела – в сравнение с 88% през 2018 г. Изглежда безопасно да се предположи, че статистиката на НБПП за 2021 г. ще покаже дял на наказателните дела от 90 или повече процента, което ще остави 3 200 или по-малко случая, в които е предоставена правна помощ по граждански и административни дела.

³³ Източник: Доклад за дейността на Националното бюро за правна помощ за 2021 г., стр. 5-7. (Непубликуван?) В доклада не се прави разграничение между наказателни и други дела.

Българските първоинстанционни съдилища са отчели 312 117 дела, различни от наказателни, образувани през 2020 г.³⁴ Броят от 2 864 граждански дела, по които е предоставена правна помощ, съставлява само един процент от тази натовареност.

В случая не е от значение точната стойност, а това, че дори такива приблизителни оценки показват, че делата за правна помощ представляват незначителна част от работата на българските съдилища. От това следва, че те обслужват предимно интересите на по-заможните слоеве на българското общество.

4.7.3 Използване на правна помощ от ромите

Бедността е широко разпространена сред ромите и особено сред жените роми в сравнение с българите от други етноси. Уместен е въпросът дали те като група са в по-голяма степен изложени на недостатъците на правната помощ в сравнение с други етнически групи.

Според преброяването през 2021 г. ромите са 266 000 или 4,4% от населението, а според прогнозите съставляват 370 000-800 000 или между 6 и 12% от населението на България³⁵. През 2023 г. линията на бедност се равнява на доход от 257 евро на месец или по-малко, а около 1,5 млн. български граждани (22% от населението) живеят на или под прага на бедност³⁶.

Като се има предвид, че ромите като малцинство са много по-бедни от мнозинството етнически българи, би могло обосновано да се предположи, че 60-80% от тях отговарят на критериите за бедност за получаване на правна помощ. Ако се базираме на най-голямата оценка за 800 000 роми, 80-процентно равнище на бедност би означавало, че 640 000 роми отговарят на критериите за бедност, което представлява 43% или почти половината от всички, които отговарят на критериите.

Ако предположим пропорционално използване на правна помощ по граждански и административни дела между различните етнически групи и използваме общия брой на СЕРЕЖ за 2018 г. от 3 799 дела, 43% от делата, по които е предоставена правна помощ, възлизат на 1 634 дела или едно дело на 392 роми годишно.³⁷

При очаквана средна продължителност на живота от 65 години само *един от всеки шест роми би използвал правна помощ по граждански дела през живота си*, ако всички ползватели използваха само по веднъж правна помощ. Ако някои от тях ползват правна помощ повече от средното, което е доста често срещано явление, процентът на неизползващите ще бъде по-висок.

Ако използваме изчисления минимален процент на бедност от 60% сред ромите и се базираме на данните от преброяването на 266 720 души, 160 000 роми живеят на или под прага на бедността и отговарят на критериите за бедност. Резултатът от оценката

³⁴ СЕРЕЖ 2022.

³⁵ Вж. по-горе стр. 13.

³⁶ Уикипедия *Бедността в България*.

https://en.wikipedia.org/wiki/Poverty_in_Bulgaria#:~:text=Бедността%20в%20България%20е%20а,живот%20в%20риск%20за%20бедност. (Посетен на 09.09.2023 г.)

³⁷ Оценката е малко неточна, тъй като предполага, че само един ром е страна в един случай. В някои случаи може да има повече от един участник от ромски произход. Подобна неточност се наблюдава и при партиите от други етноси. Въпреки това тези оценки дават сериозни индикации за огромните разлики в използването на съдилищата от ромите и другите етнически групи.

обаче остава същият. Ромите ще съставляват 11% от всички, които отговарят на условията, а 417 дела ще означават едно дело на 384 роми, които отговарят на условията, годишно и все пак средно само един ром на 6 или по-малко ще използва правна помощ за достъп до съдилища през живота си.

Няколко социални фактора допринасят за слабото използване на правна помощ сред жените от ромски произход. Очевидно е, че действителното използване е минимално в сравнение с оценените нужди. Един от важните фактори е собствената им липса на правни познания, дължаща се на ограниченото образование, ролите на половете и нежеланието им да напускат ромските квартали, както беше описано по-горе.

Всички данни за използването на правна помощ по граждански и административни дела, представени по-горе в глава 4.7, се отнасят до използването *й преди* реформите от 2023 г., които значително разшириха предметното покритие на правната помощ по ЗПП. Данни, които биха могли да покажат ефекта от реформите за първата пълна година, не могат да бъдат събрани преди 2025 г.

Общото отношение на бедните роми към правната помощ обаче няма да се промени само поради промените в ЗПП. Основните бариери, описани по-рано, ще продължат да съществуват. Би било реалистично да се прогнозира, че недостатъчното използване или неизползването на правна помощ сред ромите ще продължи и след реформите, освен ако България не въведе значителни промени в *системата за информиране и предоставяне на правна помощ* на ромите. В останалата част на доклада ще бъдат отправени множество препоръки за подобряване на информацията и предоставянето на правна помощ.

4.8 Адвокати, предоставящи правна помощ

4.8.1 Регистрация и квалификация

Само адвокати, вписани в Националния регистър за правна помощ (НРПП), предоставят правна помощ по граждански дела в България. В България не се използват адвокатски сътрудници или юристи без адвокатска правоспособност за предоставянето на правна помощ. Не се използват и практикуващи адвокати, които не са вписани в НРПП. За подготовката, сключването на споразумения и представителството по съдебни дела ограничението изглежда разумно³⁸.

Членството в адвокатската колегия е достатъчно, за да се регистрира едно лице в НРПП. Не са необходими допълнителни



Център за обучение на адвокати към Висшия адвокатски съвет.

³⁸ Схемите за изпитване са различни. Ромският медиатор може да се разглежда като някакъв вид помощник-юрист. Вж. по-долу гл. 6.3.

квалификации. При регистрацията адвокатът трябва да посочи областта на правото, в която предпочита да бъде ангажиран за предоставянето на правна помощ. Такива указания не сигнализират за някаква специална компетентност, а само за интерес към съответния вид дела. Злоупотребите обаче могат да доведат и до заличаване на адвоката от регистъра за правна помощ.

Към 2016 г. в НРПП са вписани 5 588 адвокати. През тази година 172 са напуснали регистъра по собствено желание, 6 са били лишени от права за дисциплинарни нарушения, а нови 488 адвокати са били вписани³⁹.

Хонорарите изглеждат значително по-ниски от тези за клиенти от частна практика. НБПП определя тарифата за хонорарите, като размерът им е по-малък от една трета от минималния хонорар, определен за частните клиенти.

Ниското възнаграждение представлява значителен възпиращ фактор за привличане на най-добрите и най-опитните адвокати към правната помощ⁴⁰. Все пак насоките на НБПП предполагат, че адвокатът, предоставящ правна помощ, „разглежда възложените му дела със същата грижа, както ако беше упълномощен от клиента“. (Част първа, точка 2)⁴¹

4.8.2 Работа на адвокатите с правна помощ по граждански дела

Работно натоварване. След като изяснихме недостатъчния капацитет на сегашната българска правна помощ за осигуряване на правна помощ на практика за правоимащите, можем да се запитаем колко важно е предоставянето на правна помощ по граждански дела за българските адвокати на практика.

Докладът на НБПП показва, че към 31.12.2021 г. адвокатите, одобрени и вписани в НБПП, са 6 308. При общо 13 692 членове на адвокатски колегии към 05.04.2022 г.,⁴² почти половината от всички адвокати са регистрирани за предоставяне на правна помощ.

Натовареността по граждански дела не съответства на високия дял на членовете на адвокатските колегии в регистъра за правна помощ. Общият брой от 3 200 случая на предоставяне на правна помощ по граждански дела през 2021 г. означава едва 0,5 граждански и административни дела на регистриран адвокат за правна помощ средно за годината, или едно дело на всяка втора година. Средният брой наказателни дела, по които се предоставя правна помощ, на един адвокат през 2021 г. възлиза на 4,6 дела, или почти десет пъти повече.

Разбира се, работата, която се изисква по гражданските дела, по които се предоставя правна помощ, варира значително. Въпреки това средният брой от 5 граждански и наказателни дела, по които се предоставя правна помощ, на адвокат от НРПП, е толкова малък че е трудно да си представим, че те могат да запълнят повече от много ограничена част от работното натоварване на повечето адвокати, вписани в регистъра⁴³. Подобна малка натовареност няма да допринесе за натрупването на много

³⁹ Оценка на ... глава 5.2.

⁴⁰ Оценка на ... глава. 5.1.

⁴¹ Оценка на ... глава 1.1.3.

⁴² Число, взето от интервю с Висшия адвокатски съвет от 13.05.2022 г.

⁴³ По време на нашето интервю Висшият адвокатски съвет даде още по-ниска оценка – едно до две дела за правна помощ на регистриран в НРПП адвокат годишно.

знания и опит.

Въпреки това трябва да приемем, че делата, по които се предоставя правна помощ, са разпределени доста неравномерно. Някои адвокати – особено адвокатите по наказателни дела – водят много дела годишно, а други – само когато им липсват нямат частни клиенти. Голяма част от регистрираните адвокати за правна помощ вероятно разглеждат само няколко дела годишно, а много от тях работят по дела, по които се предоставя правна помощ, дори по-рядко от веднъж годишно. Някои данни от НБПП биха могли да изяснят действителния обем на дела за правна помощ сред адвокатите от НРПП.

Според доклада на НБПП за 2021 г. 3 713 адвокати са получили плащания от бюджета за правна помощ по граждански и наказателни дела. Тогава 41% от регистрираните адвокати за правна помощ трябва да са били неактивни през 2021 г., което доста добре съответства на средните оценки по-горе.

Хонорари. Активните адвокати средно са получили общо 1 892 лева хонорари, или 264 лева на дело. Средният хонорар на дело е далеч под минималния хонорар от 400 лева на дело за частни клиенти. По-малко от 2 000 лева годишно вероятно е много малка част от годишните хонорари, необходими за средния доход на един български адвокат.

Ако искате да се специализирате като адвокат, предоставящ правна помощ, вероятно ще трябва да приемете, че ще печелите много по-малко от средното и така или иначе изглежда малко вероятно механизмът за разпределение на делата, който акцентира върху равномерното разпределение на ангажиментите за правна помощ между членовете на регионалните адвокатски колегии, да подкрепи специализацията. На практика специализацията въз основа на желание да се подобри компетентността в областта на правото на бедността изглежда почти невъзможна.

Както беше споменато, хонорарите за предоставяне на правна помощ са значително по-ниски от минималните хонорари, които адвокатската колегия задължава адвокатите да изискват от частни клиенти. По време интервюто Висшият адвокатски съвет коментира, че възнаграждението, което адвокатите получават за правна помощ, е много ниско.

Съветът не постави под въпрос таксите за групите, които имат право на правна помощ по граждански дела. Например, възнаграждението за консултация в регионален център е 20 лева на час или 10 евро. По наказателни дела със задължително представителство обаче държавата назначава защитник, ако подсъдимият не може да си позволи адвокатска защита. Защитниците полагат много усилия. Адвокатските колегии проверяват как се върши работата и не получават оплаквания. Затова възнаграждението трябва да се увеличи, защото колегите полагат много усилия⁴⁴.

Няколко юрисдикции прилагат подобни практики. Докато адвокатите сами определят хонорарите по договорите със или без преговори с клиентите си, хонорарите за правна помощ обикновено се определят с публични решения с малка свобода на действие за преговори.

Представителят на Висшия адвокатски съвет се застъпи за увеличаване на работата на адвокатите в полза на обществото. Тя подчерта, че това е нейна собствена идея, а не официално предложение на Висшия адвокатски съвет:

⁴⁴ Интервю с Висшия адвокатски съвет, 13.05.2022 г.

"Идеята ми е доста революционна и вместо 10 милиона бюджет, той може да се намали до 5 милиона, ако кажем, че всеки адвокат трябва да води по две дела безвъзмездно, а държавата може да разпредели спестените средства в други области. Трябва да се внесат законодателни промени. Има определени случаи, при които трябва да е задължително наличието на адвокатска защита.

Например, когато става въпрос за интересите на децата. Във всяко съдебно производство, което засяга интереса на дете, съгласно закона, детето има право да бъде информирано и консултирано от адвокат и когато трябва да бъде изслушано в съда. Кой трябва да направи това?

Това трябва да бъде направено от юрист. Въпреки че това се изисква по закон, само Окръжният съд в Ловеч назначава служебно адвокати за особени представители. Тъй като тези особени представители, когато са назначени от съда, съдът трябва да плаща от своя бюджет. А спестените пари могат да бъдат разпределени. Що се отнася до случаите на домашно насилие, често интересът на детето е в противоречие с интереса на родителя. Също така, включително при обжалване пред второинстанционния съд⁴⁵.

Тогава икономическите съображения насочват адвокатите да дават приоритет на платежоспособните клиенти, тъй като те плащат по-добре от таксата за правна помощ. Така че колкото по-голяма е разликата, толкова по-малък може да стане капацитетът на правната помощ. В България разликата е голяма и може да обясни до голяма степен ограниченото използване на правна помощ.

4.8.3 Някои заключения

Тъй като делът на ромите, живеещи под прага на бедността, е по-голям от този на останалите българи, ниските хонорари за правна помощ потенциално ще ги засегнат повече, отколкото българското мнозинство и другите малцинства. Жените и децата от ромски произход ще бъдат непропорционално засегнати в сравнение с мъжете поради по-големия процент бедност. Също така има основание да се смята, че недостатъчното използване на правна помощ е по-разпространено сред ромите, отколкото сред други групи, живеещи в бедност.

Включването на извънсъдебни процедури в обхвата на правната помощ, както е направено в реформите от 2023 г., е важна стъпка към по-добро покритие. Ако жените и мъжете от ромски произход (и други хора с ниски доходи) възприемат такава правна помощ като полезна, те ще търсят правна помощ по-често, което може да означава също, че повече случаи, които не могат да бъдат решени по друг начин, ще бъдат насочени към съдилищата.

Консултациите и съдействието по частноправни случаи, които не предполагат съдебни дела, все още са извън обхвата на покритието. Правните консултации, писането на правни текстове или формулирането и документирането на други искове в съответствие с частното право ще се ползват от правната експертиза. По-нататъшното разширяване на обхвата, както е предложено в препоръка № 3, ще помогне.

⁴⁵ Интервю с Висшия адвокатски съвет 13.05.2022 г., редактирано.

В България ограниченият брой дела, по които се предоставя правна помощ, е свързан с международните констатации, че обикновените съдилища са по-малко полезни за бедните хора, отколкото за по-заможните. Сред ромите използването на правна помощ е силно недостатъчно, като проблемът изглежда по-сериозен сред жените от ромски произход, отколкото сред мъжете. Тези различия поставят под въпрос важните идеи за достъпа до съдилища и правосъдието за всички.

На практика правните претенции трябва да имат стойност, която оправдава разходите по отнасянето им до съда, което изключва непропорционално правните претенции на бедните хора. Съдилищата, разглеждащи претенции с малък материален интерес, биха могли да намалят някои от последиците. За бедните жени от ромски произход обаче и съдилищата, разглеждащи претенции с малък материален интерес, изглеждат недостъпни за повечето от тях без правна помощ.

Различията в достъпа се увеличават, ако вземем предвид, че бедността е относителна. Едно евро за лице под прага на бедността е с по-голяма стойност за благосъстоянието, отколкото за лице със средни или високи доходи.

Комитетът на ООН по икономически, социални и културни права препоръчва на България да гарантира, че ромите имат достъп до правна помощ по граждански дела и адекватни правни средства за защита⁴⁶.

Официалната българска статистика за правната помощ е изключително слаба и трудно може да се използва като управленски инструмент, което означава, че анализите на политиката трябва да се основават на оценки. Изводите стават несигурни. Настоящият доклад дава много такива примери. Изглежда, че правителството прави позовавания на съдържанието на *правилата* за правна помощ, когато обосновава правителствените политики, често без да показва как правилата работят на практика⁴⁷. Липсата на статистически данни и анализи, основани на факти, затруднява разбирането на това как режимът за предоставяне на правна помощ функционира на практика и провеждането на реформи, добре адаптирани към нуждите на хората.

ПРЕПОРЪКА №. 7:

Значително подобряване на статистиката за правната помощ и нейното оповестяване. Цифровизацията е задължителна. Трябва да се разработят средства за събиране на статистически данни, които да обхващат промените, въведени през 2023 г.

ПРЕПОРЪКА №. 8:

Подобряване на подбора на адвокатите за правна помощ в Националния регистър за правна помощ. Специализиране на правната помощ по граждански дела и въвеждане на изискване за образование и опит по дела за правна помощ като условие за вписване в регистъра. Адвокатските колегии следва да назначават в такива комисии адвокати от специализираната част на регистъра.

⁴⁶ Виновен по подразбиране 2020 стр. 26.

⁴⁷ Вижте илюстративен пример: *Национален доклад на Република България за изпълнението на Пекинската декларация и Платформа за действие в контекста на глобалния преглед "Пекин+25" през 2020 г. и 5-годишния период на Програмата до 2030 г. за целите на устойчивото развитие*. Достъпно на адрес: <https://www.unwomen.org/en/csw/csw64-2020/preparations#national-level-reviews> (Проверено на 14.02.2023 г.) Българското правителство е издало доклада. (Пекин+25)

Такава специализация не трябва да изключва договорните ангажменти, а да осигурява солиден опит в областта на правната помощ. Да се намали значително броят на адвокатите, за да се осигури на регистрираните адвокати продължаващо образование и опит в делата, достатъчни за поддържане и развиване на техния опит в областта на правната помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 9:

Създаване на процедура за набиране с цел поддържане на достатъчен брой квалифицирани адвокати за правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 10:

Правната помощ за жени и мъже от ромски произход да се превърне в подспециалност на адвокатите по правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 11:

Усъвършенстване на механизма за разпределение на делата в съответствие с препоръки № 8-10. Значително увеличаване на средния брой дела за правна помощ на един адвокат, предоставящ правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 12:

Увеличаване на хонорарите за правна помощ. Въпреки че възнагражденията за предоставяне на правна помощ по граждански дела не могат да бъдат сред най-високите, те трябва да осигуряват приличен доход в сравнение с нормалните адвокатски възнаграждения.

ПРЕПОРЪКА №. 13:

Обмисляне на възможността за сключване на договори за правна помощ като инструмент за подобряване на правната специализация, вж. по-долу гл. 6.6.

Препоръки 8-13 за взаимосвързани. Целта е да се подобрят както капацитетът, така и качеството на правната помощ за ромите и другите бедни.

Професионалният капацитет за предоставяне на качествена правна помощ следва да се повишава чрез непрекъснато обучение и придобиване на опит по дела. Повишената компетентност ще подобри и капацитета за ефективно предоставяне на услуги. Достойните възнаграждения са важен стимул за адвокатите да работят в областта на правната помощ. Настоящото ниво на хонорарите изглежда демотивиращо.

По-ефективното предоставяне и повишеното качество ще направят възможно увеличаването на хонорарите. По-големият брой дела за правна помощ – например чрез сключване на договори за правна помощ⁴⁸ – може да създаде стимули за адвокатите да организират по-добре работата си за работа с ангажменти за правна помощ. Препоръка 8-13 ще бъде развита по-нататък в доклада.

Съществуват някои предизвикателства: адвокатските колегии са склонни да се противопоставят на официалната специализация, въпреки че често се специализират в

⁴⁸ Вж. гл. 6.6

практиката. Ние обаче не смятаме, че е необходима формална специализация. Целта такава е да се развие резерв от мотивирани и компетентни адвокати, достатъчен за търсенето, без да се поставят формални бариери пред конкуренцията от страна на други адвокати.

Съществуващата възможност за клиентите на правна помощ да избират своя адвокат може да бъде запазена. Норвегия практикува такава система за адвокатите на жертвите, вж. дискусията на стр. 68-69. Проучванията показват, че бедните хора имат ограничени възможности да направят информиран избор на адвокат. Ако системата за правна помощ им осигури добре квалифициран адвокат, повечето от тях ще бъдат благодарни,

Друг аргумент за поддържането на голям брой адвокати за правна помощ, повечето от които привидно разглеждат малко дела, може да бъде фактът, че ангажиментите за правна помощ са зле платени и често се възприемат като стресиращи. Поради това те не са популярни и работата с тях изглежда по-скоро като граждански дълг, който адвокатските колегии трябва да разпределят между своите членове. Необходим е голям резерв, за да се осигурят достатъчно адвокати на получателите на правна помощ.

Разбира се, достатъчният капацитет за предоставяне на правна помощ изглежда разумно изискване към системата за правна помощ. Ако готовността за поемане на много дела за правна помощ изглежда ограничена, би бил необходим голям резерв. По-доброто заплащане, качество и ефективност обаче ще подобрят капацитета и ще направят възможно развитието на подспециалности в регистъра за правна помощ.

Могат да се използват възможности за образование, отворени за всички адвокати, вписани в НРПП, ако набирането на кадри за по-напреднали специализации стане недостатъчно.

Не смятаме за необходимо адвокатите, предоставящи правна помощ, да бъдат изключени от договорните ангажименти. Стига делата, по които се предоставя правна помощ, да заемат значителна част – например 20-30% – от работното натоварване на адвоката, търсенето на практически опит следва да бъде задоволено.

Системата за специализация не трябва да изключва и възможността адвокатите, предоставящи правна помощ, да комбинират специализации, стига да отговарят на критериите за всяка от тях.

Тези критерии трябва да бъдат доразвити и адаптирани към българските условия, преди да се приложат на практика.

5 ПРАВНА ПОМОЩ ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА

5.1 Въведение

Наказателните дела засягат непропорционално много ромите⁴⁹. Повечето от тях засягат мъже и възрастни роми. Жените от ромски произход са по-малко изложени на риск като извършители на престъпления. Не успяхме да насрочим срещи с полицията или прокуратурата. Въпреки това правната помощ по наказателни дела изглежда добре изяснена от писмените доклади. Поради това нашите описания и анализи се основават главно на тях.

Първо, разглеждаме режима на защитника и оценяваме някои основни слабости, посочени в съществуващите доклади.

След това ще се спрем на жертвите на престъпления и ще се съсредоточим главно върху два аспекта от особено значение за жените от ромски произход, а именно правната помощ за жертвите на трафик на хора с цел сексуална експлоатация и за жертвите на домашно или сексуално насилие. Фокусираме се както върху правото на жертвите на правна помощ във връзка с искането на прокуратурата за налагане на наказание на извършителя, така и върху *гражданските иски* на жертвата за обезщетение, които жертвата може да предяви и да поиска да бъдат разгледани заедно с искането на прокуратурата за налагане на наказателни санкции.

Започваме с достъпа на извършителя до защитник, а след това преминаваме към достъпа на жертвата до адвокат при дела срещу извършителя.

5.2 Защитник

5.2.1 Законодателство

Българският Наказателно-процесуален кодекс (НПК) съдържа подробни разпоредби относно процесуалните права на обвиняемия и съответните задължения на органите. НПК дава право на обвиняемите на достъп до адвокат (защитник) от момента, в който те са официално уведомени за обвиненията, и до края на наказателното производство срещу тях.

Извършването на всяко действие по разследване или друго действие по събиране на доказателства, което включва участието на обвиняемия, преди той да бъде информиран за правото му на достъп до защитник, се счита за нарушение на правото му на



Български хелзинкски комитет

⁴⁹ Красимир Кънев, *Проблеми с равното третиране на обвиняемите в досъдебното производство в България*. Български хелзинкски комитет 2022 г. стр. 8-9. (Кънев, 2022 г.).

защита. Полицията или прокуратурата трябва да спрат действията по разследването и незабавно да предоставят на обвиняемия възможност да се свърже със защитник.

НПК съдържа и няколко разпоредби, които правят представителството от професионален адвокат задължително – в зависимост от тежестта на престъплението и уязвимостта на обвиняемия. Представителството включва и делата за задържане⁵⁰. Защитникът е задължителен от момента на задържането на заподозрения⁵¹.

В чл. 23, ал. 2 от ЗПП се съдържат разпоредби относно предоставянето на правна помощ от защитник на обвиняем в наказателен процес, регламентиран от НПК, когато обвиняемият желае да получи такава помощ, но не е в състояние да заплати, и интересите на правосъдието изискват това.

Ако защитникът е задължителен, например защото има шанс обвиняемият да бъде осъден на 10 или повече години лишаване от свобода или когато обвиняемият е задържан, чл. 23, ал. 1 задължава органите за правна помощ да осигурят защитник. Правото на правна помощ обхваща всички аспекти на наказателното преследване – разследване, арест и задържане под стража, прокурорски обвинителен акт, съдебен процес и обжалване. Преценката, че обвиняемият или подсъдимият не разполага със средства за заплащане на адвокатско възнаграждение, се прави от органа, водещ производството, въз основа на установеното финансово състояние на лицето в конкретния случай.

Въпреки това критерият за липса на „средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“ означава, че линията на бедност е от съществено значение за достъпа до защитник по наказателни дела. Хората с ниски доходи над прага на бедност може да не си позволят да наемат адвокат на договор като защитник по наказателни дела и поради това да се откажат да ползват такъв и по дела, които могат да доведат до дългогодишна присъда лишаване от свобода. В съответствие с препоръка № 1 за правна помощ по граждански и административни дела препоръчваме по-малко строги изисквания за бедност и въвеждане на собствен принос и по наказателни дела.

ПРЕПОРЪКА №. 14:

Либерализиране на критериите за бедност за правна помощ по наказателни дела в ЗПП. Защита на бедните над прага на бедност от високите и прекомерни разходи за защита, които те не могат да заплатят сами без тежки социални последици, когато рискуват да получат осъдителна присъда с налагане на наказание лишаване от свобода над една година.

Съпоставяне на разходите за наемане на договорни адвокати по дела от практиката с разполагаемия доход на заявителя. Преценка кои разходи може разумно да понесе заявителят, без да претърпи значителни загуби.

Използване на собствен принос за регулиране на разходите на заявителите, които изглеждат способни да покрият част от разходите.

⁵⁰ Български хелзинкски комитет, Институт за наблюдение на правата на човека, Хелзинкска фондация за правата на човека и Института за мир. *Право на адвокат и на правна помощ в пет европейски юрисдикции*. Сравнителен доклад. 2018 г., стр. 18 (Право на адвокат 2018 г.).

⁵¹ Виновни по подразбиране, 2020 г., стр. 36.

Освен това в България има разпоредби за *полицейско разследване на престъпления* в Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за митниците. Те позволяват издаване на разпореждания и предупреждения, разпити, разпознаване и претърсване на помещения и лични вещи, изземване на имущество и други вещи и задържане до 24 часа. България категоризира тези правомощия като административни и част от оперативната независимост на полицията, а не като част от обичайното разследване на престъпления по НПК⁵².

Чл. 21, т. 4 от ЗПП предвижда представителство по време на задържане по чл. 72, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи и по чл. 16а от Закона за митниците.

Българската полиция често използва правомощията си по Закона за вътрешните работи в ранните етапи на разследването на престъпления. Откритите доказателства могат да представляват важна основа за по-нататъшните действия по разследването и за прокурорското решение дали да се повдигне обвинение.

5.2.2 Обем

Как системата за предоставяне на правна помощ покрива нуждата от защитници по наказателни дела?

СЕРЕЈ 2020 съобщава, че през 2018 г. България е предоставила правна помощ по 31 855 наказателни дела, като през 2020 г. тя намалява до 29 002. Броят на наказателните дела в съдилищата възлиза на 128 188, което означава, че броят на назначените служебни защитници съответства на една четвърт от делата.

Не знаем броя на наетите частни защитници, нито средния брой обвиняеми по едно дело. Все пак изглежда сигурно да се предположи, че голяма част – може би поне половината от делата – са решени с непредставявани подсъдими. Прагът за задължителен защитник – максимално наказание над 10 години – изглежда много рестриктивен, а недостатъчните познания и информация за достъпа до правна помощ и общото недоверие към адвокатите също могат да обяснят ограниченото използване.

Заподозрените рядко ползват правна помощ по време на полицейското задържане. По данни на НБПП 25 задържани са получили правна помощ от защитник от близо 50 000 задържани през 2016 г. и 47 през 2017 г.⁵³, което е по-малко от един процент. Данните на НБПП за 2021 г. показват, че само 24 молби за правна помощ по дела за задържане по Закона за вътрешните работи и Закона за митниците⁵⁴.

Проучване от 2017 г. установява, че две трети от заподозрените лица, интервюирани във връзка с разпита им в досъдебното производство, не са имали достъп до адвокат по време на първия си разпит. Две трети от тези заподозрени са направили и първоначални признания без консултация или участие на защитник⁵⁵.

През 2020 г. е публикувано по-ново и по-обширно проучване в 31 места за лишаване от свобода⁵⁶. Проучването обхваща основно лишени от свобода лица, чиито

⁵² Виновни по подразбиране, 2020 г., стр. 35-36.

⁵³ Кацев, 2022 г., стр. 13 с препратки и Виновни по подразбиране, 2020 г., стр. 50 с препратки.

⁵⁴ Вж. таблица 1, стр. 32.

⁵⁵ Виновни по подразбиране, 2020 г., стр. 52.

⁵⁶ Кънев, 2022 г.

досъдебни производства са започнали след юли 2019 г. В извадката са включени 1 010 от общо 6 000 лишени от свобода лица. От тях 96 % са били мъже, а 4% – жени⁵⁷.

Ромите са силно представени сред наскоро осъдените.

Повече от 60 % от тях заявяват, че не са се срещали с адвокат по време на 24-часовото полицейско задържане, когато са били подложени на „следствени беседи“. Две трети от адвокатите, ползвани от ромите, са получавали заплащане за правна помощ, за разлика от половината от адвокатите на етническите турци и по-малко от половината от адвокатите, ползвани от етническите българи.

Респондентите съобщават, че адвокатите, предоставящи правна помощ, са били значително по-малко активни по време на разпитите в досъдебното производство, отколкото наетите адвокати. Те са се появявали предимно в края, когато са били предявявани обвиненията срещу заподозрените⁵⁸. Една четвърт от клиентите от ромски произход са били много недоволни от работата на своите адвокати⁵⁹.

Две трети от делата са приключили със споразумения, а една трета – със съдебни решения⁶⁰.

5.2.3 Достъп до правна помощ по време на полицейски разпити и задържане

Съгласно Закона за вътрешните работи заподозреният има право на помощ от защитник от момента на ареста. Чл. 21, т. 4 от ЗПП също предвижда правна помощ по време на задържане по Закона за вътрешните работи.

Полицейските практики намаляват защитата, която правото на защитник и на правна помощ може да осигури по време на разпитите и задържането по Закона за МВР. Защитникът не е задължителен и заподозрените трябва да поискат защитник, когато са арестувани и разпитвани.

Полицията информира заподозрените лица за правото им на адвокатска защита и за това, че полицията е длъжна да им предложи възможност да се свържат с адвокат. Информацията се състои от декларация, която информира за правата и която полицията кара заподозрените да подпишат. В декларацията обаче не се посочва, че правата се прилагат от момента на задържането.

Полицията също така не спира разпитите поради искане на защитник. Ако пристигне защитник, примерите показват, че полицията отказва достъп на защитника до клиента и той трябва да изчака, докато полицията приключи разпитите си, въпреки че разследващият орган има право да разреши присъствието на защитника, при условие че присъствието му не възпрепятства разследването. Практиката е описана в задълбочено изследване на използването на задържане от страна на полицията:

„В България, въпреки че полицията може да извършва различни фактически действия по разследване и други действия по събиране на доказателства, като разпити, разпознавания, експерименти, не съществува специална разпоредба, която да

⁵⁷ За подробности относно методологията вж. Кънев, 2020 г., стр. 5-8.

⁵⁸ Кънев, 2020 г., стр. 23.

⁵⁹ Кънев, 2020 г., стр. 28.

⁶⁰ Кънев, 2020 г., стр. 28.

гарантира, че заподозрените, които трябва да присъстват на тези действия, имат право да присъстват и техните адвокати. Участниците във фокус-групите свидетелстват, че дори когато се явяват в полицейския участък в качеството си на упълномощени адвокати, полицейските органи обикновено не им позволяват да се консултират и да присъстват по време на разпитите на техните клиенти⁶¹.

Когато полицейските практики ограничават действителното използване на защитници по време на полицейски разпити и задържане, те очевидно намаляват и използването на правна помощ от заподозрените, които отговарят на изискванията. Други проучвания показват, че днес заподозрените все още не са запознати с правото на защитник и правна помощ и рядко се възползват от тях. Повечето от тях дават показания, без да се консултират със защитник или да бъдат представлявани от него.⁶²

5.2.4 Използване на доказателства от полицейски разпити в наказателни процеси

Доказателствата, събрани без да се зачита правото на заподозрения да ползва защитник и да подаде молба за правна помощ съгласно Закона за вътрешните работи, могат да бъдат недопустими по време на съдебния процес съгласно НПК. Въпреки това полицията и прокуратурата могат да заобиколят защитата. В доклада се описва още използването на такива полицейски разпити:

„Проучването на делата показва, че протоколите от разпитите на заподозрени лица преди образуването на наказателното производство срещу тях или по време на наказателното производство, но без да се спазва предвидената законова процедура, се представят на съда от прокурора и след това се включват в преписката по делото. Формално полицейските протоколи от такива следствени и други действия по събиране на доказателства нямат доказателствена стойност в наказателното производство поради неспазване на правилата на Наказателно-процесуалния кодекс. Въпреки това самият факт, че тези незаконно получени доказателства остават част от материалите по делото, е обезпокоителен. На практика съдът не изследва обстоятелствата, при които са взети показанията, дали е използвано внушение или принуда от страна на полицията, нито дали са използвани процесуалните гаранции за спазване на правото да не се дават показания срещу себе си“⁶³.

Въпреки че е включено в документите, производството по Закона за вътрешните работи не се разглежда като формална част от наказателното производство по НПК. Една от причините е ограниченият достъп до защитник. По принцип протоколите от разследванията по Закона за МВР не могат да бъдат представени и използвани като доказателства в наказателното производство, дори и да са включени в документите.

Прокуратурата обаче може да заобиколи забраната и като привлече полицейските служители, които са провели разпита, като свидетели на показанията на обвиняемия по време на полицейското разследване в досъдебното производство.

⁶¹ Право на адвокат, 2018 г., стр. 23.

⁶² Виновни по подразбиране, 2020 г., стр. 46-49, особено стр. 49.

⁶³ Право на адвокат, 2018 г., стр. 23.

5.2.5 Използване на принудителни методи от полицията

Използването на физическо насилие и други заплахи срещу заподозрени с цел изтръгване на признания изглежда често се случва по време на разпитите в досъдебното производство в България. В едно проучване две трети от непълнолетните съобщават, че са били обект на физическо насилие по време на арест и полицейско задържане. Непълнолетните роми са непропорционално засегнати⁶⁴.

Според доклада на Кънев използването на принудителни методи от страна на полицията също е широко разпространено. 27% от всички лишени от свобода съобщават, че полицията е използвала сила, състояща се от побой, нападение с юмруци, ритници, палки, електрошокови палки и др. срещу тях при ареста, а 24% – когато са били в полицейското управление. Ромите изглеждат значително по-представени в сравнение с етническите българи и турци.

32% от тях съобщават за обиди, като ромите са особено изложени на обиди по отношение на етническата им принадлежност. Повечето случаи на малтретиране са имали за основна цел извличане на информация - в противоречие със забраната за принудително събиране на показания от заподозрения/обвиняемия в практиката на ЕСПЧ.⁶⁵

Подобно на разпитите без присъствието на защитник, прокуратурата добавя тези доказателства към материалите по делото или ги документира чрез свидетелски показания на полицейските служители, провели разпита.

5.3 Оценка

5.3.1 Съдебна практика на Европейския съд по правата на човека

5.3.1.1 Разходи

До реформите през 2023 г. чл. 25, ал. 1 от ЗПП предвиждаше значителна промяна в правото на защитник. Ако бъде осъден, осъденият трябва да възстанови разходите за правна помощ на НБПП. Рискът от такива разходи може би е възпилал използването на защитник от страна на много обвиняеми, които са отговаряли на изискванията. Разпоредбата изглеждаше в несъответствие с чл. 6, параграф 3, буква с) от ЕКПЧ, който гласи, че необходимата помощ от защитник трябва да бъде *безплатна* за тези, които не са в състояние да платят⁶⁶.

След реформите от 2023 г. както чл. 23, ал. 2, така и чл. 25, ал. 1 от ЗПП вече освобождават получателите на правна помощ от задължението за възстановяване, ако те отговарят на критерия за липса на „средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“. Въпреки това бедните хора над прага на бедността могат да се сблъскат с подобни икономически предизвикателства, както при гражданските и наказателните дела, което ще бъде отстранено с препоръка 14.

Правата на човека трябва да бъдат ефективни и практични, а рисковете, свързани с разходите, които карат заподозрените да се въздържат от ползване на правна помощ

⁶⁴ Вж. например „Виновни по подразбиране“, 2020 г., стр. 34 и 40, в които се цитира Комитетът на ООН срещу изтезанията.

⁶⁵ Кънев, 2020 г., стр. 8-12 и 23. Според доклада методите изглеждат толерирани от прокуратурата и съдилищата в България.

⁶⁶ Разпоредбата е значително променена с реформите от 2023 г.

поради основателни опасения за разходи, могат да бъдат в противоречие с тази цел. Принципът означава също, че формалното разграничение, което България прави между разследванията по Закона за МВР и по НПК, изглежда изкуствено. Това, което има значение, са материалните последици от действията на полицията. ЕСПЧ казва, че правата на обвиняемия по чл. 6 от ЕКПЧ се прилагат, когато заподозреният изглежда „съществено засегнат“ от разследването, независимо от езика, използван във вътрешното право. Очевидно е, че заподозреният е съществено засегнат, когато е разпитван за това, че е извършил убийство, както в *делото Димитър Митев срещу България*, вж. по-долу⁶⁷.

Липсващата или подвеждаща информация от страна на полицията за правата, която води до неизползване или ограничено използване на защитник, също може да доведе до нарушения.

5.3.1.2 Право на защитник

Помощта на адвокат по време на разпитите в досъдебното производство, „когато интересите на правосъдието го изискват“, е утвърдено човешко право. Чл. 6, параграф 3 също така установява задължението на държавата да плати за такава помощ, когато заподозреният не разполага с достатъчно средства.

Възпрепятстването на достъпа на заподозрян до адвокат по време на разследването чрез отказ или подвеждаща информация за правата му очевидно противоречи на практиката на ЕСПЧ. По делото *Димитър Митев срещу България* жалбоподателят е признал за убийство след разпити в полицията в хода на досъдебното производство. ЕСПЧ е казал:

"67. „Допълнителен фактор, който трябва да се вземе предвид при оценката на цялостната справедливост на наказателното производство, е “правната рамка, уреждаща досъдебното производство и допустимостта на доказателства по време на съдебния процес, и дали е спазена” (вж. Ibrahim and Others, цитирано по-горе, § 274 (b)). В конкретния случай не е спорно, че самопризнанието на жалбоподателя като такова не би могло да се използва като доказателство в процеса, тъй като то не е получено в съответствие с изискванията на Наказателно-процесуалния кодекс. Самопризнанието не е направено пред компетентен орган (прокурор, разследващ орган или съд - вж. параграф 29 по-горе), който може да разпита заподозряно лице едва след като му гарантира правата, включително правото на адвокат. Тъй като Наказателно-процесуалният кодекс предвижда изключването на доказателства, събрани по начин, несъвместим с неговите правила (вж. параграф 28 по-горе), самопризнанието не може да бъде включено в материалите с пряка доказателствена сила. Въпреки това, ефектът от допускането на свидетелските показания на полицаите З.К. и В.В. е от практическа гледна точка съвсем същото - да се допусне това самопризнание като доказателство, като се заобикалят всички процесуални права на жалбоподателя“.

В чл. 6, параграф 3, буква с) от ЕКПЧ се посочва като минимално право на обвиняемия да се защитава чрез правна помощ по свой избор. ЕСПЧ е заключил, че Митев

⁶⁷ *Димитър Митев срещу България*. Жалба 34779/09.

„не е имал адвокат при самопризнанието, което впоследствие е използвано за осъждането му за убийство; че не е доказано, че се е отказал от правото на адвокат; че Правителството не се позовава на „убедителни причини“, за да обоснове непредоставянето на адвокатска защита; и невъзможността на Правителството да докаже, че цялостната справедливост на наказателното производство не е била безвъзвратно накърнена от първоначалното непредоставяне на адвокат на жалбоподателя, Съдът заключава, че е налице нарушение на чл. 6 §§ 1 и 3 (с) от Конвенцията“ (§ 72).

Решението означава, че начинът, по който България практикува разпити и използване на задържане по Закона за МВР, противоречи както на правото на защитник, така и на правна помощ, "ако правосъдието го изисква".

5.3.1.3 Принудителни мерки

В доклада на Канев се заключава, че „системните нарушения на правата на човека и на принципа на равно третиране представляват сериозно нарушение на принципите на правовата държава и на правата на човека“. Изглежда, че ромите са най-потърпевши⁶⁸.

Въпреки това, когато защитниците оспорват тази практика, те рискуват полицията да им отвърне с по-малко желание да сключва благоприятни споразумения. Ако заподозрените се оплакват от лошо отношение, както беше показано по-горе, адвокатът е изправен пред дилема и може да посъветва клиента си да се въздържа от оплакване, тъй като това може да доведе до по-малко благоприятно споразумение.

Основната стратегия на адвокатите, предоставящи правна помощ, а именно сключването на споразумение при признаване на вина, може да бъде в най-добър интерес както на клиента, така и на адвоката при настоящите полицейски стратегии. Ако използването на правна помощ и жалбите за полицейски злоупотреби влошават формалните и неформалните санкции, с които се сблъскват заподозрените и обвиняемите, те може да сметнат, че е по-добре да се въздържат от правни действия и вместо това да заемат сговорчива позиция.

Съдебната практика на ЕСПЧ не приема използването на принудителни признания като доказателство. Полицията може да разполага с известно пространство за използване на сила, необходима за извършване на арести, но не и като неформално наказание или метод за изтръгване на признания.

В делото *Saunders v. UK*⁶⁹ Съдът

„... припомня, че макар и да не са изрично посочени в чл. 6 от Конвенцията (чл. 6), правото на запазване на мълчание и правото да не се дават показания срещу себе си са общопризнати международни стандарти, които са в основата на понятието за справедлив процес по чл; 6 (чл. 6). ... Правото да не се дават показания срещу себе си по-специално предполага, че обвинението по наказателно дело се стреми да докаже своята теза срещу обвиняемия, без да прибегва до доказателства, получени чрез методи на принуда или потисничество в разрез с волята на обвиняемия. В този смисъл правото

⁶⁸ Kanev 2022 стр. 32.

⁶⁹ *Saunders срещу Обединеното кралство 1996 г. Заявление № 19187/91*

е тясно свързано с презумпцията за невиновност, съдържаща се в чл. 6, параграф 2 от Конвенцията (чл. 62, § 2). 68“

Особено младите хора с ограничен опит с полицията, като непълнолетните роми, са уязвими към принудителни методи на разпит. В делото *Salduz срещу Турция*⁷⁰ ЕСПЧ подчертава, че помощта от защитник е от решаващо значение за справедливостта на разпитите по наказателни дела. Защитникът трябва да бъде на разположение за консултации *преди* първия разпит на заподозрения.

В доклада на Кънев се казва, че „България трябва да създаде механизъм, който да следи за спазването на правата на човека от полицията и по време на наказателното производство, механизъм, който систематично да регистрира всички нарушения и да дава бързи насоки за тяхното отстраняване“⁷¹.

Присъствието на защитник при всички проверки на заподозрени може да предотврати злоупотреби от страна на полицията. Правната помощ може да бъде инструмент, ако заподозрените имат достъп до консултации със своите защитници и ако те присъстват по време на разпита на заподозрения и са готови да протестираат срещу лошото третиране. Либералната схема за правна помощ с независими и отговорни защитници представлява важно предварително условие. Кънев предлага защитникът да бъде задължителен по време на полицейското задържане (24 часа)⁷².

През октомври 2020 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие временна резолюция като крайна мярка в отговор на системния отказ на България да изпълни редица решения на ЕСПЧ. Комитетът прикани България, наред със седем други средства за защита, да укрепи безплатната правна помощ; да гарантира, че адвокат е на разположение своевременно, за да окаже помощ на всяко лице, задържано от полицията, което поиска това, и да въведе систематично видеозаписване на разпитите на заподозрени⁷³.

Подкрепяме резолюцията и нейните препоръки. В съответствие с препоръка 12 за граждански и административни дела предлагаме:

ПРЕПОРЪКА №. 15:

Увеличаване на хонорари за правна помощ и за правната помощ по наказателни дела. Въпреки че наказателните дела, по които се предоставя правна помощ, не могат да бъдат сред най-доходоносните, те трябва да осигуряват приличен доход със стандартните адвокатски тарифи⁷⁴.

5.3.2 Жалби за злоупотреби от страна на полицията

Свързан с това е и проблемът с липсата на обективна и ефективна система за подаване на жалби за полицейски злоупотреби. Средството за защита, предложено в междинната резолюция от октомври 2020 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа като крайна мярка в отговор на системния отказ на България да се съобрази с редица

⁷⁰ *Salduz срещу Турция*, жалба № [36391/02](#)

⁷¹ Кънев, 2022 г., стр. 32.

⁷² Интервю 13.05.22.

⁷³ Български хелзинкски комитет *Правата на човека в България през 2020 г.*, стр. 8. 2021(?)

⁷⁴ Вж. подобна препоръка 12 за граждански и административни дела.

решения на ЕСПЧ, беше „да се възложат предварителните разследвания и разследванията на малтретирането на прокурори и разследващи магистрати, които не са в работни отношения с представителите на правоприлагащите органи, чиито действия са били оспорени“⁷⁵.

Съвременните системи на полицията и прокуратурата разполагат със специализирани звена, които са независими както от полицията, така и от прокуратурата и които не само разглеждат жалби на жертви на полицейско насилие, но и имат независимото задължение да разследват по своя инициатива и независимо от източника всяка надеждна информация за полицейско насилие.

В Норвегия например има специално звено за разследване и наказателно преследване на нарушения и престъпления, извършени от полицията и прокуратурата по време на служба. Звеното е независимо от обикновената система на полицията и прокуратурата. Единствено главният прокурор – който е най-висшият отговорник за наказателното преследване в Норвегия – може да дава указания на специалното звено.

ПРЕПОРЪКА № 16:

Създаване на отделно и независимо звено за разследване и наказателно преследване на неправомерни действия на разследващите органи по наказателни дела.

5.3.3 Качество и използване на защитника

Използването на защитници от ромите в досъдебното производство изглежда твърде слабо и следва да се увеличи, за да се помогне в борбата със злоупотребите, на които те са подложени днес. Докладът на Кънев описва работата на адвокатите, предоставящи правна помощ, като некачествена в сравнение с работата на договорните адвокати. Адвокатите по договор изглеждат значително по-опитни от адвокатите по правна помощ. Като цяло задържаните лица не разполагат с качествена правна помощ в досъдебното производство. Ромите са непропорционално засегнати⁷⁶.

Присъствието на адвокати по време на всички разпити вероятно би възпрепятствало значително злоупотребите и незаконните практики.

ПРЕПОРЪКА № 17:

Адвокатът трябва да присъства задължително на всички полицейски разпити по Закона за МВР, поне докато не бъде въведена добре функционираща система за видеозапис.

Някои защитници трябва да получат специално обучение, да бъдат запознати с най-често срещаните полицейски злоупотреби и да научат за подходящи стратегии за борба с тях. Някои адвокати, предоставящи правна помощ, следва също така да изградят отношения с ромските общности и местната полиция, за да се намалят възможните търкания между тях. В рамките на проектите за обхват, вж. по-долу, могат да се изпробват алтернативни модели и за правна помощ по наказателни дела. Кънев смята,

⁷⁵ Български хелзинкски комитет, *Правата на човека в България през 2020 г.*, стр. 8. 2021(?)

⁷⁶ Кънев, 2020 г., стр. 25-28.

че адвокатите за правна помощ се нуждаят от повече надзор. Те са предимно млади и неопитни.

В съответствие с нашата препоръка № 10 за специализация по ромски въпроси за адвокати по граждански и административни дела предлагаме:

ПРЕПОРЪКА № 18:

Избраните адвокати за правна помощ по наказателни дела следва да преминат подходящо обучение, за да станат специалисти по защита на ромите по наказателни дела. Адвокатите биха могли да съчетаят тази специализация със специализация по процесуално представителство на роми по граждански и административни дела , както е предложено в препоръка № 10.

Очевидната препоръка е да се отменят разпоредбите на Закона за вътрешните работи, които позволяват полицейски разпити, и да се използват разпоредбите на НПК за всички части на наказателното преследване. Подобна отмяна би показала ясно, че съществуващата система с досъдебно разследване без същите защитни механизми, каквито са предвидени в НПК, е изоставена.

ПРЕПОРЪКА № 19:

Отмяна на разпоредбите за полицейско задържане и разпити в Закона за вътрешните работи. Използване на разпоредбите на българския Наказателно-процесуален кодекс за всички разследвания и използване на задържане под стража по наказателни дела.

Алтернатива на премахването на правомощията за разследване в Закона за вътрешните работи може да бъде разширяването на задълженията на полицията да следи за това заподозрените да получават адвокат при задържане и да предоставя на защитника време да се запознае с подозрението и съществуващите доказателства и да се консултира със заподозрения, преди да започне полицейски разпит.

ПРЕПОРЪКА № 20:

Алтернативно, да се актуализират разпоредбите относно полицейските разпити и задържането под стража, за да премахнете всички различия с подобни разпоредби в НПК.

Присъствието на защитник следва да бъде задължително за всички задържани лица, когато те са обект на следствени разпити за престъпления с определена тежест и могат да бъдат обхванати от правна помощ. В чл. 6, параграф 3 от ЕКПЧ се посочва, че защитникът следва да бъде безплатен за обвиняемите, ако нямат възможност да си платят.

ПРЕПОРЪКА № 21:

Защитникът трябва да бъде задължителен по време на полицейското задържане и безплатен за всички заподозрени.

Решението на заподозрения да се въздържа от използването на адвокат трябва да бъде информирано – за предпочитане след консултация с адвокат.

ПРЕПОРЪКА №. 22:

Защитниците трябва да имат достъп до обвинението и време да се запознаят с наличните документи, а след това да се консултират със заподозрения, преди да започнат полицейските разпити.

Когато е необходимо, трябва да се включи устен превод. В доклада на Кънев се прави заключението, че липсата или ниското качество на превода вреди на ромите с ограничени възможности за владение на български език – също и при общуването им, ако използват услугите на адвокати⁷⁷.

ПРЕПОРЪКА № 23:

На заподозрените роми следва да се предложи достъп до квалифицирани устни преводачи като част от правната помощ по наказателни дела.

Хонорарите за всяко дело носят толкова по-големи печалби, колкото по-малко време отделя адвокатът. Те не се влияят и от изхода на делото. Колкото по-ниско е заплащането, толкова по-силен е стимулът за некачествено изпълнение на работата.

Ангажиментът на адвоката, предоставящ правна помощ, може да включва и допълнително време за необходимите общи човешки грижи и наблюдение на уязвими клиенти като жени и възрастни от ромски произход.

ПРЕПОРЪКА №. 24:

Възнаграждението следва да бъде по-добре съобразено с вида на задачите, които адвокатите за правна помощ трябва да изпълняват. Възнагражденията на час следва да се използват, когато възнагражденията на дело са недостатъчни в сравнение с работата.

5.4 Жертви на трафик с цел сексуална експлоатация и на домашно и сексуално насилие

5.4.1 Въведение

5.4.1.1 Разпоредби относно правната помощ

В чл. 22, ал. 1, т. 7 от ЗПП сред групите, които имат право на правна помощ, са включени „пострадали от домашно или сексуално насилие или от трафик на хора, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита“. В насоките на проекта специално се споменава обхватът на правната им помощ като обект на оценка.

Ромите са изложени на риск от различни форми на трафик на хора (ТХ) с цел сексуална експлоатация, принудителен труд, отнемане на органи и може да включва и просия⁷⁸. В нашия анализ се ограничаваме до жертвите на трафик на хора с цел сексуална експлоатация.

⁷⁷ Кънев, 2022 г., стр. 17-18.

⁷⁸ Пекин+25, стр. 40-41, с повече подробности за предоставените услуги на стр. 42-44.

В общи линии критериите за бедност за такива жертви са сходни с общите критерии за бедност за другите видове правна помощ. За да отговарят на условията, кандидатите трябва да живеят над прага на бедността. В такъв случай правото на помощ следва да включва трите вида услуги, изброени в ЗПП, чл. 21 1, т. 3. Въпреки че е достъпна за всички българи независимо от тяхната етническа принадлежност, достъпът до правна помощ по дела за ТХ изглежда особено важен за жените и децата от ромски произход.

Практическото значение на правната помощ за жертвите зависи и от други условия. Престъпленията, посочени в чл. 22, параграф 7 от ЗПП, трябва да бъдат разследвани и преследвани. Тогава българското законодателство открива различни позиции за жертвите в наказателното производство:

1. пострадала страна (страна с накърнени интереси)
2. частен обвинител (в допълнение към прокурора).
3. частен тъжител
4. граждански ищец
5. свидетел

Без полицейско разследване и прокуратура възможността на жертвите да предявят пред съда искове за обезщетение, развод, попечителство и издръжка на деца, право на разпореждане с общо жилище, независимо от извършителя, и т.н. изглежда ограничена. Подобна е ситуацията и ако съдът оправдае обвиняемия. Дори рискът от такива резултати може да възпре жертвите да предявят искове. Жертвите трябва да знаят и за процесуалните възможности.

Критериите за предоставяне на правна помощ, посочени в чл. 22, ал. 1, т. 7 от ЗПП, са общи за жертвите на ТХ и домашно или сексуално насилие. Въпреки това както криминализираните деяния, така и ролята на жертвите се различават в известна степен и могат да доведат до различия в необходимостта от правна помощ. При ТХ извършителят печели от приходите на жертвата от нейните сексуални действия, докато при домашното и сексуалното насилие криминализирането се фокусира върху вида на използваното насилие, независимо от мотива за икономическа печалба.

Трафикът на хора с цел сексуална експлоатация обикновено се извършва извън домашната среда на жертвата – нерядко в чужбина и в помещения, които трафикантът е придобил, докато домашното насилие и, макар и в по-малка степен, сексуалното насилие се извършват в дома на жертвата и в друга среда, която би трябвало да е защитена срещу злоупотреба и малтретиране.

5.4.1.2 Функции на правната помощ

Правителствата се борят с трафика на хора с цел сексуална експлоатация и домашното и сексуалното насилие чрез редица действия. Те могат да включват образование, здравни услуги, публични заеми и социални помощи. Нашите анализи се отнасят до достъпа на жертвите до правна помощ, която е едно от многото средства. Все пак правните услуги могат да играят ключова роля в осигуряването на достъп до останалите средства. Адвокатите на жертвите могат да следят за правилното прилагане на правните

условия за отказ или ограничаване на услугите за клиентите.

Правната помощ за жертвите на ТХ и домашно и сексуално насилие се явява част от по-широките български политики за подобряване на равенството между половете, намаляване на бедността и осигуряване на доходи от достоен труд за всеки. Докладът „Пекин + 25“ съдържа подробно изброяване на такива политически цели и описва множество политики за подобряване на цялостното положение на жертвите на престъпления в България. Те включват подобряване на правната защита срещу тежки престъпления, експлоатация и дискриминация.

Освен това в доклада се описват приюти за жертви на тежки престъпления, които са застрашени от вторична и повторна виктимизация, сплашване и отмъщение, достъп до безплатни психологически консултации и по-либерални критерии за обезщетение за такива вреди. Сред другите мерки са защита срещу всички видове дискриминация, ранни бракове и подобряване на образованието на жените и момичетата⁷⁹. Ролята на правната помощ в политиките за еманципация на жените обаче не получи голямо внимание в доклада „Пекин + 25“.

Въпреки че някои характеристики са общи за трите категории, предпочитаме да разглеждаме жертвите на трафик с цел сексуална експлоатация поотделно.

5.4.2 Жертви на трафик на хора (ТХ) с цел сексуална експлоатация

5.4.2.1 Статистически данни

Когато трафикът на хора с цел сексуална експлоатация засяга жените от ромски произход, високият процент на бедност при тях означава също, че много от тях отговарят на критериите за бедност за правна помощ за жертви и – подобно на други бедни жертви – трябва да разчитат на ефективността на правната помощ за достъп до правни услуги.

Статистиката за периода 2016-2018 г. показва 1398 официално идентифицирани български жертви/пострадали от трафик, от които 89% са жени. Сред тях има 8 процента непълнолетни и 0,3 процента момичета. Статистическите данни от 2013-2015 г. показват сходни числа. Огромното мнозинство са жени.

Трафикът на жени с цел сексуална експлоатация е основната категория. Тези жертви съставляват две трети от всички жертви. Почти всички пълнолетни жени, преживели трафик, са били жертви на сексуална експлоатация. Трафик на хора с цел принудителен труд са преживели 11% от жертвите, от които 3% жени и 8% мъже. Други форми на ТХ, които изглеждат по-рядко срещани, са отнемането на органи, продажбата на неродени или новородени деца и робството⁸⁰.

Жените с ограничено образование и други квалификации за редовна работа са уязвими към сплашване от страна на трафикантите и често нямат капацитет да се възползват от правата си на жертви без професионална правна подкрепа. Все още повечето жертви на трафик са без подкрепа и без придружител по време на съдебните процеси срещу трафикантите. Те очевидно ще пострадат значително, ако системата за правна помощ се окаже неефективна.

⁷⁹ Пекин+25 стр. 3. Списъкът от доклада е примерен, а не изчерпателен.

⁸⁰ Пекин + 25 стр. 40-41.

5.4.2.2 Пречки пред спирането на проституцията

България е предприела редица необходими стъпки за подобряване на правната помощ за жертвите на трафик на хора и заслужава признание за тези реформи. Въпреки това системата все още изглежда неефективна, тъй като значителна част от адвокатите, оказващи правна помощ, изглежда нямат необходимото обучение за предоставяне на качествена правна помощ на жертвите, които като група изглеждат уязвими, несигурни и млади с ограничено образование. Правната помощ може да се превърне основно във формална гаранция за съществуващото разглеждане на делата от страна на полицията, прокуратурата и съдилищата, без да има възможност за разкриване на слабостите и възможните несправедливости и за тяхното коригиране.

Мотивите на трафикантите са преди всичко да генерират големи печалби чрез експлоатация на уязвими групи – жени, деца и мъже. Жените са особено изложени на риск, когато нямат алтернативи за доходи, стават обект на натиск от страна на семейството и не владеят български език. Жертвите могат да проявят необосновано доверие към трафикантите и ако се разделят с трафиканта, да рискуват сериозни социални санкции.

Жените от ромски произход и жените от други етноси са изправени пред други и по-основни пречки, освен нуждата от правна помощ, ако искат да напуснат „индустрията“ на трафика на хора. Проучване на ромски жени, жертви на трафик с цел сексуална експлоатация, заключава:

„За да могат жените успешно и трайно да се откажат от проституцията, първо трябва да бъдат задоволени няколко основни нужди. ... Те включват достъп до системата за социално подпомагане, познати и надеждни мрежи и сигурно жилище. Жените от ромски произход в района на ... нямат достъп до система за социално подпомагане, трудно напускат старата си среда и трудно изграждат нови мрежи поради страха от неизвестното и липсата на контакти извън сферата на проституцията. В допълнение към това те нямат умения и средства, за да си осигурят сами жилище, особено предвид недостига на безопасни жилища. Тези примери показват, че за жените не е лесно да напуснат „индустрията“ на проституцията и невинаги е възможно, дори когато имат желание да я напуснат. От друга страна, има истории като тази на Анабел за жени, които искат да напуснат „индустрията“ и успяват да го направят“⁸¹.

Практическото значение на правната помощ за жертвите на ТХ зависи до голяма степен от социалните обстоятелства, независимо от това доколко либерална и професионална изглежда системата за правна помощ за жертвите. Когато жертвите смятат, че важните им социални и материални нужди ще бъдат задоволени по по-добър начин, отколкото ако останат с трафиканта, достъпът до правна помощ става актуален и начинът, по който тя функционира, има значение за тях.

За решението на жертвите обаче може да е от значение и колко сложни и страшни изглеждат правните предизвикателства, свързани с напускането на проституцията, като например подаването на сигнали в полицията, даването на показания и други

⁸¹ Marianne Sijtsma *Ромски жени и проституция* 2018. Магистърска теза стр. 44.
<https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/31664>, посетен на 25.12.2022 г.

доказателства, полезни за наказателно преследване и съдебен процес срещу трафикантите. Възможностите и процесът за получаване на обезщетение за морални, неимуществени и материални вреди, както и за получаване на поне част от парите, спечелени за трафиканта, може да се окажат важни за прехраната им след напускането. Тези предизвикателства могат да бъдат доста сериозни, както е видно от друг доклад⁸². Нуждата на жертвите от правна помощ може да се актуализира независимо от тяхната воля. На трафика на хора се гледа като на сериозно социално зло и той е обявен за престъпление поради силното обществено мнение за борба с този проблем. Полицията обикновено действа срещу трафикантите независимо от техните предпочитания, без да информира или да иска съгласието на жертвите. Тогава жертвите могат да разберат, че е невъзможно да продължат дейността си с трафиканта. Те трябва да се справят с новата ситуация, например със задължението да свидетелстват срещу трафикантите си. Тогава правната помощ може да се окаже полезна.

5.4.2.3 Опитът на жертвите с разследването, прокуратурата и съдилищата

Българско проучване, чиято основна цел е да проследи отношението към жертвите по време на съдебното производство, хвърля светлина върху предизвикателствата, пред които са изправени жертвите на трафик по време на наказателното преследване на техните трафиканти⁸³. Проучването наблюдава 11 дела за трафик на хора, които българските съдилища в четири града са разглеждали в периода от май 2014 г. до април 2015 г. Осем от тях са били първоинстанционни дела и три пред апелативен съд⁸⁴. Наблюдението обхваща 40 съдебни заседания. Всички дела се отнасяха до трафик на хора с цел проституция/сексуална експлоатация. Проучването не включваше други форми на трафик като експлоатация на пазара на труда, например в строителството, селското стопанство, домашната работа и др.

В доклада се посочват няколко слабости:

Съдилищата не защитават личните данни на жертвите и продължават да оповестяват публично цялата информация за личния им живот в началото на процеса. Самоличността и личните данни на жертвите (пълно име, дата на раждане, място на живеене, място на работа, идентификационен номер и др.⁸⁵) не са защитени. Само пет от четиридесетте изслушвания са проведени при „закрити врати“, като само едно от тях е по искане на жертвата⁸⁶.

Програмите за защита на свидетелите не функционират, което прави жертвите уязвими за отмъщение от страна на трафикантите. Системата за информиране на жертвите за техните законни права също не функционираше, както се предполагаше в закона. Информацията идва ненавреме, с неадекватно съдържание и се предоставя само в началото на разследването. Достъпът до правна консултация се оказва недостатъчен,

⁸² Милена Кадиева, Йоана Терзиева, Емануил Коларов *Третиране на жертвите на трафик в съда в България през 2017 г.?* (В доклада липсва годината на издаване) с финансиране от Европейската комисия стр. 5 (Кадиева и др.)

⁸³ Кадиева и др., стр. 3.

⁸⁴ Две дела са били наблюдавани както на първа, така и на апелативна инстанция и следователно представляват четири от 11-те дела в извадката.

⁸⁵ Кадиева и др., стр. 6-7.

⁸⁶ Кадиева и др., стр. 7.

а представителството – твърде ограничено, което означава, че жертвите трябва да разчитат най-вече на представителство сами на себе си⁸⁷.

На жертвите се гледа предимно като на свидетели, а не като на участници в процеса. В качеството си на свидетели те заемат централно място и делото на обвинението може лесно да се провали, ако липсват показанията на жертвата.

Поради това жертвите са подложени на множество разпити. Те трябва да разкажат историята си няколко пъти по време на процеса – също и в открито съдебно заседание – което е ненужно стресиращо. Рядко се използват аудио- или видеозаписи или протоколи от предишни съдебни заседания. Както полицията, така и съдиите може да имат ограничен опит със случаи на трафик на хора и да не разберат правилно и да изглеждат безчувствени към преживяванията на жертвата. Някои от тях също така морализаторстват и карат жертвата да се чувства непълноценна. Често пренебрегват процесуалните права на жертвите.

Общата извадка включва 17 обвиняеми и 26 жертви, от които 25 жени. Всички дела включват обвинения за трафик на хора. Освен това извадката включваше обвинения в отвлечане, лишаване от свобода, изнасилване, разврат, престъпления, свързани с наркотици, и др.⁸⁸

Съгласно НПК жертвите на трафик имат право да бъдат представлявани по време на наказателното производство като граждански ищци и свидетели. Ако отговорят на условията за правна помощ, съдът може да им назначи адвокат от регистъра за правна помощ.

Назначаването зависи от молбата на жертвата. Нито една от 26-те жертви обаче не е подала молба за правна помощ.

Само една жертва е била представлявана от адвокат както на първа, така и на втора инстанция. Тя е призната за частен обвинител и граждански ищец от съда. В проучването липсва информация за нейния договор с адвокат. Предполага се, че тя е имала адвокат на договор.

Въпреки това ѝ е присъдено обезщетение в размер на 30 000 евро за неимуществени вреди. Искът ѝ за обезщетение за парите, принудително преведени на трафиканта, е отхвърлен, тъй като съдът счита, че приходите са придобити по неморален начин⁸⁹.

Проучването установява, че е трудно да се очертае точно пълната информация, която жертвите са получавали по време на наказателното преследване, но съдилищата са им предоставили информация за процесуалните им права и задължения като свидетели, като са били разпитани по съответния ред. Информация за възможността да бъдат конституирани като частни обвинители и граждански ищци не е предоставяна от съдилищата. С едно изключение жертвите са се явили в съда без адвокат и повечето от тях са дошли сами, без никаква подкрепа от други професионалисти, семейство или приятели. Съдът ги е разпитвал пред обвиняемия, като разпитът е съдържал въпроси дали са проституирали преди трафикът⁹⁰.

⁸⁷ Кадиева и др., стр. 3-4.

⁸⁸ Кадиева и др., стр. 6.

⁸⁹ Кадиева и др., стр. 8, 13.

⁹⁰ Кадиева и др., стр. 8-11.

С изключение на един случай, нито една от съществуващите специални мерки за защита не е използвана преди, по време или след процеса. Жертвите също не са били достатъчно информирани за тези права.

Последните проучвания потвърждават констатацията в доклада, че жертвите рядко се възползват от възможността да участват като частни обвинители и/или граждански ищци по дела за трафик с цел сексуална експлоатация. Проучване, което наблюдава 30 производства по дела за ТХ в шест града на България, открива само едно дело с жертва като граждански ищец. Останалите са участвали като свидетели. Адвокати от неправителствени организации със специална компетентност в областта на правните нужди на жертвите са оказали помощ на три жертви. Компетенциите на останалите адвокати не са разкрити⁹¹.

Заклучение. В доклада на ГРЕТА се коментират констатациите:

„ГРЕТА е загрижена, че на практика ефективният достъп на жертвите на трафик до обезщетение остава спорадичен. Въпреки възможността, която българското законодателство дава на жертвите да се конституират като граждански ищци и/или частни обвинители в наказателното производство, това се случва сравнително рядко, само когато жертвата е подкрепена от неправителствена организация, която гарантира, че тя/той е представявана от специализиран адвокат. На практика повечето жертви на трафик се третират като свидетели, а не като пострадали, които имат право на обезщетение. Жертвите не са склонни да претендират за обезщетение поради продължителността на съдебното производство и данните за неуспешни искове за обезщетение“⁹².

Почти всички жертви трябва да разчитат на правна помощ, за да получат необходимите правни услуги. Понастоящем услугата изглежда неефективна. Жертвите рядко се възползват от нея, а ако го направят, голяма част от услугите, които получават, изглеждат некачествени. Смятаме, че много от жертвите в цитираните доклади са възприели участието си в процеса като тежко бреме въпреки осъждането на техните извършители.

По-ефективното използване на правата на жертвите чрез правна помощ би било полезно за жертвите на трафик и би подобрило значително резултатите от участието им в наказателното преследване. Съществуващото законодателство съдържа няколко права, които биха могли да бъдат полезни.

Въпроси, свързани с реформата. В българските и международните доклади могат да се намерят няколко предложения за повишаване на защитата на жертвите. Ако бъдат приложени, те биха могли да увеличат значението на правата на жертвите. Ние сме съгласни с много от тях и имаме някои собствени предложения за подобряване на правната помощ на жертвите.

Докладът на ГРЕТА за 2021 г. относно достъпа до правосъдие за жертвите на трафик съдържа и препоръки относно правната помощ. Оценките в доклада са свързани

⁹¹ ГРЕТА. Група от експерти за борба с трафика на хора. *Трети кръг на оценка: Достъп до правосъдие и ефективни средства за защита на жертвите на трафик на хора*. GREТА (2021)04. Съвет на Европа, стр. 20, параграф 64. (GREТА 2021). GREТА не посочва никаква дата за проучването, освен че го описва като скорошно.

⁹² ГРЕТА 2021 г., стр. 30.

със задълженията на държавата съгласно Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, в сила от 2008 г., към която България се е присъединила (Конвенция за борба с трафика на хора). Докладът прилага широк подход към нуждите на жертвите и към инструментите за тяхното удовлетворяване. Докладът съдържа раздели, посветени на правото на информация и на правната помощ и правното съдействие, както и необходимите препоръки. Препоръките се отнасят до подобряване на информацията за правата на жертвите, наличните услуги и начините за достъп до тях. В доклада се описват и последиците от идентифицирането като жертва. Приемаме препоръките на GRETA.

5.4.2.4 Предоставяне на информация на жертвите

Съществуваща система. В доклада на GRETA се подчертава значението на основната информация за жертвите като предпоставка за ефективно използване на техните права. Докладът се позовава на членове 12 и 15 от Конвенцията за борба с трафика на хора и добавя:

„В България правото на информация на всички жертви на престъпления, включително на жертвите на ТХ, е гарантирано от Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали престъпления от 2006 г. Съгласно глава втора „Информирание на пострадали от престъпления за техните права“, чл. 6, ал. 1 от този закон, органите на М Министерството на вътрешните работи, следователите и организациите за подкрепа на пострадали незабавно уведомяват пострадали за:

- i) възможностите им за достъп до медицинска помощ, за организациите, към които могат да се обърнат за безплатна психологическа помощ и подкрепа, както и за всякакъв вид специализирана помощ, които могат да получат безплатно;
- ii) правото им на правна помощ, органите, към които могат да се обърнат за упражняването му, условията и реда за предоставяне на безплатна правна помощ;
- iii) органите, пред които може да бъде подаден сигнал за извършеното престъпление, процедурите след подаване на сигнала и възможностите за действие на пострадали при условията и реда на тези процедури;
- iv) органите, пред които може да бъде подаден сигнал при нарушаване на правата им от компетентния орган, действащ в рамките на наказателното производство;
- v) правата им в наказателния процес и възможностите за участието им в него;
- vi) органите, към които могат да се обърнат, за да получат защита за себе си и своите близки, условията и реда за получаване на такава защита;
- vii) органите, към които могат да се обърнат, за да получат финансова компенсация от държавата, условията и реда за получаването ѝ;
- viii) възможностите за защита на правата и интересите им, ако са чужди граждани, пострадали от престъпления на територията на Република България;
- ix) възможностите за защита на правата и интересите им, ако са пострадали от

престъпления на територията на друга държава, и към кои органи могат да се обърнат в тези случаи“⁹³.

Българското законодателство разпределя отговорността за предоставяне на информация между три инстанции:

- Министерството на вътрешните работи,
- Разследващите полиции и
- организации за подкрепа на жертвите.

Съществуващата система за предоставяне на информация обаче показва значителни слабости. В доклада на ГРЕТА се посочва следното:⁹⁴

„Според организациите на гражданското общество прокурорите обикновено изпълняват задължението си да проверяват дали протоколът и формулярът за правата са подписани от жертвите. Въпреки това неправителствените организации отбелязват, че информацията за правата се предоставя по формален начин и невинаги е разбираема за жертвата, тъй като не взема предвид познавателните умения и психологическото състояние на жертвата. Например жертвите, които са травмирани, може да имат затруднения да разберат и анализират адекватно информацията, преди да вземат решение. Ето защо е важно информацията за правата да бъде предоставяна многократно от различни специалисти, включително психолози, социални работници и адвокати, като същевременно се гарантира, че предоставянето на информация е структурирано и последователно по целия път на жертвите при взаимодействието им с различни агенции и организации“⁹⁵.

Реформи. Смятаме, че анализът на ГРЕТА е важен и подчертава необходимостта от реформи. Всички изброени инструменти и услуги предполагат някакви основни познания за тях, за да могат да се използват ефективно, които уязвимите жертви често нямат. Няколко от тях имат правен характер и предполагат достатъчно разбиране от страна на жертвата на тяхното материално съдържание и процедурни условия, за да бъдат ефективни. Жертвите трябва да разбират правата си, за да могат да се възстановят от преживявания трафик.

Непълната информация за жертвите трябва да бъде коригирана. Служителите на правоприлагащите органи следва да бъдат надлежно обучени как да разясняват на жертвите техните права и системно да ги насочват към специализирани служби за тяхното упражняване.

Езиковите бариери трябва да се вземат предвид и да се отстранят. Жертвите от ромски произход може да се нуждаят от допълнителни обяснения на ромски език.

Стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) има следната обща цел

„Повишаване на институционалната култура и експертния капацитет на публичните

⁹³ ГРЕТА 2021 стр. 15.

⁹⁴ Вж. по-специално ГРЕТА 2021, стр. 16-17.

⁹⁵ ГРЕТА 2021, стр. 17.

институции (в т.ч. национална и местна администрация, съд, прокуратура и органи на МВР) по отношение на политиките за разнообразие, равнопоставеност, достойнство и основни човешки права на ЕС. Преодоляване на културните бариери в общуването и всякакви форми на дискриминационни нагласи⁹⁶.

Смятаме, че обучението и намаляването на езиковите бариери трябва да помогнат.

ПРЕПОРЪКА №. 25:

Служителите на правоприлагащите органи трябва да бъдат надлежно обучени как да разясняват на жертвите техните права и системно да ги насочват към специализирани служби за упражняването им. На всички жертви от ромски произход следва да се предлага информация на ромски език.

Подобна препоръка се отнася до продължаващото обучение на персонала в центровете за убежище и задържане. Те трябва активно да информират както лицата и групите, изложени на риск от трафик, така и участващите преводачи⁹⁷.

ПРЕПОРЪКА №. 26:

Персоналът в центровете за предоставяне на убежище и в центровете за задържане, както и устните преводачи, трябва да преминават непрекъснато обучение за това как активно да информират лицата и групите, изложени на риск от трафик на хора, за техните права на закрила.

НБПП също така предоставя информация чрез националната гореща правна линия за правата на жертвите на трафик на хора преди започване на съдебно производство:

„Под формата на консултации, правни съвети и изготвяне на документи пред съответните разследващи органи или съд за образуване на наказателно или гражданско производство. Информацията се предоставя чрез националната гореща телефонна линия за правна помощ, която се обслужва от адвокати от съответните адвокатски колегии, 12-те регионални центъра за консултиране, управлявани от адвокати от съответните адвокатски колегии, служебно назначени адвокати по искане на жертвите на трафик, информационни брошури и видеоматериали“⁹⁸.

Услугата по телефона отговаря ли на нуждата от информация от адвокати за правна помощ?

Службата се занимава с всякакви проблеми и искания за съвет. Тя не е специализирана. Услугата се предоставя от адвокати, назначени от регистъра за правна помощ. Повечето от тях вероятно нямат специална компетентност или интерес към жертвите на ТХ.

Достъпът до схемата предполага, че жертвите са достатъчно запознати с нея, за да се свържат сами на ранен етап.

⁹⁶ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030г.), част VII.5.2.

⁹⁷ ГРЕТА 2021 Приложение 1, стр. 67.

⁹⁸ ГРЕТА 2021 стр. 17, параграф 1 48.

За да могат жертвите да вземат правилни решения, те се нуждаят от преглед на всички налични услуги – законни и незаконни – с техните предимства и недостатъци и как различните услуги могат да работят заедно, за да се избегнат вредните последици от пакета услуги като цяло.

ПРЕПОРЪКА №. 27:

Националната гореща телефонна линия и регионалните центрове за консултиране следва да включват юристи, които са подходящо обучени как да разясняват на жертвите техните права и систематично да ги насочват към специализирани служби, когато това е необходимо за упражняването им.

5.4.2.5 Реформи във връзка с адвокатите на жертвите

От наблюденията, които направихме по отношение на схемата за правна помощ за жертви, смятаме, че всички подобрения са важни. В настоящия параграф са описани констатациите от проучването на жертвите на ТХ с цел сексуална експлоатация. В точка 5.4.4 включваме констатациите от анализа на услугите на схемата за жертви на домашно и сексуално насилие

Назначаване. На жертвите на ТХ с цел сексуална експлоатация трябва да бъде назначен адвокат възможно най-рано, за предпочитане в началото на разследването и най-късно преди полицията да ги разпита. Адвокатът следва да разполага с време да се запознае с документите и да се консултира с жертвата, преди тя да бъде разпитана. Полицията следва да информира за правото на адвокат и да осигури среща с него. Много от проблемите, описани в мониторинговия доклад на съда, изглеждат лечими чрез категорични и енергични консултации и адвокатска защита.

Задачи. Жертвите на сексуална експлоатация имат редица права, които могат да се използват по време на наказателното преследване срещу трафиканта. Причината за включването им в закона не е символична, а да се види, че те се използват винаги, когато жертвата може да се възползва от тях.

Адвокатът на жертвата трябва ефективно да информира и образова жертвата относно важни аспекти на наказателния процес; като защитни и възможни мерки за рехабилитация, задачи на свидетелите и възможности за предявяване на иск за икономическо обезщетение и за действие като частен обвинител по иска за наказание. Коммуникационните умения са важни.

Адвокатите, предоставящи правна помощ, имат ключова роля както в информирането на жертвите на сексуална експлоатация за други налични услуги, свързани с жертвите на ТХ, така и в подпомагането им да ги използват. Те трябва да знаят за такива други услуги и как да насочват клиентите към тях и да си сътрудничат с тях. Понастоящем те не могат да очакват, че служителите на правоприлагащите органи, съдилищата или други служби притежават достатъчно такива възможности, нито пък желание да вършат информационна работа, съобразена с комплексните нужди на жертвите. Някои от тях биха могли да го направят, но не всички.

Решението на жертвата да се възползва или да не се възползва от правата си трябва да се основава на адекватно разбиране на плюсовете и минусите в нейния индивидуален случай. Жертвите сами по себе си трудно могат да извършат такъв анализ правилно. Те се нуждаят от надзор от адвокат, обучен в специалните предизвикателства, които поставят делата за трафик на хора. Дали да ги използват, в крайна сметка трябва да

зависи от решението на жертвата.

5.4.2.6 Ограничено използване на правна помощ от страна на жертвите

Чл. 15, параграф 2 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи и чл. 6 от ЕКПЧ задължават държавите – страни по Конвенцията, да предвидят във вътрешното си законодателство правото на правна помощ и безплатна правна помощ. В доклада на ГРЕТА се оценява дали българският закон за правната помощ осигурява достатъчен обхват за изпълнение на задълженията. В доклада се добавя, че дори ако вътрешното право изглежда недостатъчно, българските съдилища са длъжни да изпълняват задълженията на България в областта на правата на човека⁹⁹.

В доклада се посочват различните процесуални роли, които жертвите могат да имат в наказателното производство, а именно като пострадад, частен обвинител, частен тъжител, граждански ищец и накрая като свидетел. Първите четири качества дават право на жертвите на правна помощ. При условията на заплащане на хонорар за всяко отделно дело обаче адвокатите, предоставящи правна помощ, ще печелят толкова повече, колкото по-малко работят. По-доброто обучение би могло да противодейства на тези нагласи. По-широката възможност за увеличаване на хонорарите, ако жертвата избере някоя от четирите алтернативи, също може да противодейства на некачествената работа. НБПП би могло също така да въведе по-добър контрол на качеството на извършената работа; за предпочитане чрез партньорска проверка, както е направено в Англия и Уелс¹⁰⁰.

Качеството на свидетел дава право на жертвата на една консултация с адвокат, най-вече във връзка със забраната за недоброволно самоуличаване. Също така за помощта за свидетел се прилагат общите условия за правна помощ. Жертвата трябва да не разполага с необходимите икономически средства и интересът на правосъдието трябва да изисква правни услуги, за да бъде производството справедливо¹⁰¹. Критериите следва да се тълкуват в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ.

Деца, жертви на ТХ, имат допълнителен достъп до безплатна правна помощ съгласно Закона за закрила на детето, а жертвите на ТХ в приюти имат допълнителен достъп до безплатна правна помощ съгласно Закона за борба с трафика на хора. НБПП работи по координационен механизъм за жертвите в приюти¹⁰². Правните критерии са дискреционни по своя характер и формулировката на българските разпоредби изглежда доста сходна с чл. 6 от ЕКПЧ, но практиката може да се отклонява.

Жертвите трябва изрично да поискат „служебен адвокат“, което може да не се случи, ако не им бъде предоставена подходяща информация предварително. Както беше разгледано по-горе, докладите показват значителни недостатъци в това отношение.

Едно от предложенията е да се предложи правна помощ на всички жертви на трафик, които участват в съдебни производства, освен ако те не откажат.

5.4.2.7 Обезщетение за загуба на „неморално придобити доходи“

⁹⁹ ГРЕТА 2021, стр. 18.

¹⁰⁰ Вж. глава 6.6 „Сключване на договори“.

¹⁰¹ ГРЕТА 2021, стр. 19.

¹⁰² ГРЕТА 2021, стр. 19 за повече информация и препратки.

Въпреки че са критикувани, показанията на жертвите са от решаващо значение за осъждането на трафикантите. Доктрината на българските съдилища, според която жертвата не може да претендира за обезщетение от трафиканта за пропуснати „неморални доходи“, ще демотивира много жертви да използват качеството си на граждански ищец. При невъзможност да възстановят част или всички свои доходи, техният материален интерес да допринесат за наказателното преследване на обвиняемия ще намалее, а ефективността на процеса може да пострада¹⁰³.

Поставяме под въпрос мъдростта на доктрината за „неморалните приходи“. Дори когато наказателното преследване води до дълги присъди за лишаване от свобода, те може да не означават пълна защита на жертвите срещу отмъщение. Ето защо перспективите за получаване на значителна сума изглеждат подходящи за повишаване на мотивацията на жертвата както да съобщи за трафика, така и да помогне за изясняване на случая.

Въпросът за обезщетението изглежда е от значение за желанието на жертвите да участват. Тяхната работа често води до големи приходи, от които трафикантът им оставя малко, и възможността да получат справедлив дял от приходите чрез обезщетение в допълнение към компенсацията за морални щети може да създаде силен стимул за участие в процеса и даване на показания. Без тази перспектива жертвата ще изгуби основен стимул да понесе напрежението на процеса и да избере позицията на свидетел като най-малко вредната алтернатива. Прокурорът, съдът и адвокатът, предоставящ правна помощ, също биха могли да подкрепят такъв избор, тъй като това ще улесни задачи им и ще намали времетраенето на процеса.

Правителството може също така да конфискува печалбата и да я използва за подпомагане на жертвите на трафик, което изглежда е предпочитаната алтернатива в България. Ако жертвите знаят, че съществува система, която ще ги защити от най-лошите последици на бедността и ще ги подкрепи развиването на компетентности, полезни на пазара на труда, това може да помогне за мотивирането на жертвите да се откажат от трафика, но не и в същата степен, както възстановяването на законно спечелените пари.

България не забранява продажбата на сексуални услуги от физически лица, но забранява трафика на хора, публичните домове и други форми на организиране на продажба на сексуални услуги с цел печалба. След като доходът на жертвата е законен като други трудови доходи, защо жертвите на трафик да не бъдат компенсирани за доходите, от които ги е лишил експлоататорът?

Когато процедурите за конфискация изглеждат неефективни на практика, въпросът става още по-належащ. За предпочитане ли е да се позволи на трафиканта да задържи по-голямата част от печалбата от „неморалните приходи“ поради неефективните процедури за конфискация, отколкото да се позволи на жертвата да се опита да си възвърне част от печалбата?

Както се вижда, в един от случаите, включени в проучването на жертвите на трафик в България, съдът отказал да разгледа иска на жертвата за обезщетение за загубата на пари, които е спечелила от клиентите си и е била принудена да предаде на

¹⁰³ Според ГРЕТА, 2021 г., трябва да се намали зависимостта на прокуратурата от показанията на жертвите.

трафиканта. Основанието на съда за отказа било, че искът бил неморален, тъй като е свързан със заплащане на сексуални услуги¹⁰⁴.

Такива откази могат да бъдат оспорени. Клиентите не могат да претендират за връщане на платените суми, но българското законодателство позволява на правителството да конфискува печалбите и да използва парите или част от тях за възстановяване на жертвите.

Подобна система вероятно би могла да осигури социално по-добро използване на парите от проституция, отколкото ако се предоставят на жертвата за свободно ползване. Използването може да бъде и по-алтруистично, тъй като жертвите могат да бъдат подкрепени и когато възстановяването на тези печалби от собствения им трафикант изглежда невъзможно. Въпреки това стимулите за активно участие на жертвите в наказателното производство могат да бъдат значително отслабени.

Ако се обърнем към други форми на ТХ, използващи дейността на жертвата, които не се смятат за неморални, например трудовата експлоатация, моралното опасение срещу разглеждането на искове за обезщетение от жертвите не съществува. Предполагаме, че българските съдилища няма да ги изключат от разглеждане.

ПРЕПОРЪКА №. 28:

Българските съдилища са обявили за „неморални“ и недопустими искове за обезщетение срещу трафиканти на хора от жертви на трафик с цел сексуална експлоатация за пропуснати ползи. Използването на подобни етикети като основание за недопустимост следва да бъде изоставено или от самите съдилища, или от законодателството.

5.4.2.8 Заключителни бележки

Обезпокоителна е констатацията, че правните възможности, присъщи на четирите процесуални качества – пострадад, частен обвинител, частен тъжител и граждански ищец, изглежда почти не се използват. Докладът на ГРЕТА съдържа четири препоръки, в които се настоява българските власти да предприемат допълнителни мерки за улесняване и гарантиране на достъпа до правосъдие на жертвите на ТХ, по-специално като гарантират, че

- „1) адвокат се назначава веднага щом има основателни причини да се смята, че дадено лице е жертва на трафик на хора, преди съответното лице да реши дали иска да сътрудничи на властите и/или да направи официално изявление;
- 2) се осигури подходящо финансиране за предоставяне на правна помощ, процесуално представителство и устен/писмен превод на жертвите на ТХ, настанени в приюти;
- 3) адвокатските колегии насърчават обучението и специализацията на адвокати за предоставяне на правна помощ на жертви на трафик и да гарантират, че на жертвите на трафик системно се назначава специализиран адвокат;
- 4) достъпът до безплатна правна помощ за жертви на ТХ е безусловен и не

¹⁰⁴ Кадиева и др., стр. 8, 13.

зависи от доказването на липса на финансови средства за заплащане на адвокат“¹⁰⁵.

Смятаме, че препоръките на GRETA са добре обосновани, и ги подкрепяме.

В стратегията за приобщаване на ромите (2020-2030 г.) се предвижда да се увеличат усилията за борба с трафика на хора чрез различни средства. Сред тях са допълнителни мерки за увеличаване на разкриването и наказателното преследване на трафикантите¹⁰⁶.

По-добрата правна помощ за жертвите може да им помогне да избегнат унижителното отношение от страна на полицията и съдилищата и да се възползват по-добре от положението си си на страни в наказателния процес. По-доброто използване на положението на жертвите като част от процеса може да подобри и тяхната функция като свидетели на обвинението, когато имат адвокатска помощ по време на процеса.

ПРЕПОРЪКА №. 29:

Адвокат се назначава веднага щом се констатира основателни причини да се смята, че дадено лице е жертва на трафик на хора, и преди жертвата да реши дали иска да сътрудничи на органите и/или да направи официално изявление. Първата консултация следва да бъде задължителна.

ПРЕПОРЪКА №. 30:

Следва да се осигури адекватно финансиране за предоставяне на правна помощ, процесуално представителство и устен/писмен превод на жертвите на трафик, настанени в приюти.

ПРЕПОРЪКА №. 31:

Достъпът на жертвите на трафик до безплатна правна помощ следва да бъде безусловен и да не зависи от доказването на липса на финансови средства за заплащане на адвокат.

Ефективната рехабилитация на жертвите на ТХ изисква многобройни услуги, като правната помощ е един от видовете. Повечето от тези услуги обаче имат правна основа, а правните услуги могат да имат ключова функция за осигуряване на достъп на жертвите до здравни, социални или образователни услуги, както и за правилното им функциониране. Такава правна помощ е извън настоящата българска схема за правна помощ, но е в рамките на схеми, които включват правни услуги за други цели, различни от съдебната помощ - например както прави схемата за адвокат на жертвите в норвежкия Наказателно-процесуален кодекс. Вж. по-долу 5.4.4.2.

Предложението на GRETA достъпът до правна помощ на жертвите на ТХ да бъде „безусловен и да не зависи от доказването на липса на финансови средства за заплащане на адвокат“¹⁰⁷ срещна възражения от страна на българското Министерство на правосъдието:

¹⁰⁵ GRETA 2021 г., стр. 22.

¹⁰⁶ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VII 7 и VIII.

¹⁰⁷ GRETA 2021 г., стр. 22.

„Изключването на изискването за доказване на липса на доходи само за жертвите на трафик на хора би довело до дисбаланс и дори до дискриминация, доколкото във всички останали случаи на жертви на други видове престъпления съответният орган е законово задължен да оцени финансовите възможности на жертвите на престъплението, които ще бъдат представявани, преди да допусне служебен защитник в наказателното производство.

*Изразяваме несъгласието си с тази препоръка и предлагаме тя да бъде заличена*¹⁰⁸.

От международна гледна точка изглежда очевидно, че достъпът до правна помощ без тест за бедност би могъл да бъде полезен, особено за жертвите на трафик с цел сексуална експлоатация, тъй като техните доходи в повечето случаи идват от незаконни източници, което ги прави трудни за документиране и кара жертвите да се страхуват да разкрият доходи, които могат да доведат до разследвания срещу тях.

Това е аргумент, че другите жертви подлежат на тест за бедност, а изключението означава различно третиране. Диференцираното третиране с цел подобряване на положението на групите в неравностойно положение обаче не означава непременно дискриминация.

Норвежкият Наказателно-процесуален кодекс ограничава адвокатите на жертвите до някои тежки престъпления, които причиняват значителни психически или телесни увреждания на жертвата. Тогава те получават услугата без тест за бедност поради идеята, че такива жертви не трябва да страдат икономически от участието си в наказателния процес. Те следва да имат право да предявяват граждански иски, особено за обезщетение, произтичащо от деянията, описани в обвинителния акт. Жертвите на други, не толкова тежки престъпления нямат право да използват адвокат, който да ги представлява в наказателния процес, но могат да подадат молба до прокурора да препрати гражданските им иски като част от наказателния процес, вж. по-долу 5.4.4.2.

Също така България би могла да обмисли ограничаване на предоставянето на адвокат на жертвата без тест за бедност до жертвите на престъпления с максимално наказание, равно или по-тежко от това за трафик. Рационализирането на достъпа до адвокат на жертвите в зависимост от тежестта на предполагаемото престъпление без тест за бедност би могло да освободи подобна реформа от проблема с дискриминацията.

Докладът на ГРЕТА съдържа още няколко препоръки за подобрения, които засягат важни аспекти на наказателното преследване на извършителите на трафик на хора, както и процесуалните и материалните условия за разглеждане и решаване на исковите на жертвите за обезщетение. Вж. GRETA 2021, стр. 24-38. Препоръчваме на органите за правна помощ да ги оценят допълнително.

5.4.3 Жертви на домашно или сексуално насилие

5.4.3.1 Слабости на настоящата система

В доклада на CEDAW от 2017 г., в който се оценява спазването от страна на България на Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, се посочват важни въпроси, свързани с реформите, които имат отношение към правната

¹⁰⁸ GRETA 2021 г., стр. 78-79.

помощ¹⁰⁹.

В доклада се твърди, че българските средства, включително правните, за предотвратяване на тежкото насилие срещу жени не са достатъчно ефективни. Съдилищата не използват спешната процедура за издаване на заповеди за защита на жертвите и техните деца. В случай на нарушаване на заповедта за защита насилникът не е арестуван, както изисква законът, и се ползва с безнаказаност, а извършителите на насилие имат достъп до огнестрелно оръжие.

Държавните органи изопачават прилагането на закона, като обвиняват жертвите за насилието, и създават риск за жените и техните деца, които вместо това трябва да бягат през страната, за да намерят подслон.

Вместо да осигури спешна защита срещу насилието, съдът дава предимство на родителските права и правото на свиждане на насилника, настоява за изслушване на неограничен брой експертизи и назначава жертвата на сесии по медиация с насилника¹¹⁰.

Подобно поведение на съдебните органи е добре познато от други държави, както преди, така и сега. Независимо от оценките за това колко широко разпространени са тези проблеми, лесно достъпната и специализирана правна помощ за жертвите е важна за противодействие на подобно поведение от страна на съдилищата, прокуратурата и полицията. Вж. параграфите относно адвокатите на жертвите в гл. 5.4.4.1 и 5.4.4.2. Правната помощ в България обхваща само жертви, които живеят на и под прага на бедността.

Докладът на CEDAW критикува проверката на имущественото състояние като твърде строга, а процедурата по подаване на молба – като твърде бавна и продължителна, за да бъде ефективна в случаите, когато обикновено са необходими спешни действия за защита на жертвата от последваща виктимизация от страна на извършителя¹¹¹.

5.4.3.2 Опит на фондация „Мисия Криле“ с жертвите на сексуално и домашно насилие

Офисът на „Мисия Криле“ (MWO) в Стара Загора изпълнява тестова програма за правна помощ на ромските квартали в района, която ще бъде анализирана заедно с други тестови програми в глава 6. Офисът има и значителен опит с правни услуги за жертви на сексуално и домашно насилие, който обобщаваме сега, тъй като е тясно свързан с предизвикателствата, описани по-горе в доклада на CEDAW.

През 2005 г. е създадено отделение за майки и бебета, в което се настаняват предимно жени, жертви на насилие, и бездомни. От откриването си те приемат хора от ромски произход, като включват и непълнолетни и бременни жени. Звено то има капацитет за 8 майки и едно дете. Често обаче майките идват с повече от едно дете, така

¹⁰⁹ Застъпници за правата на човека, Българска фондация за джендър изследвания, в сътрудничество с Алианс за защита от насилие, основано на пола. *Спазване от страна на България на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. Предложен списък с въпроси, свързани с насилието срещу жени*. Представено на 29 септември 2017 г. на 70th сесия на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (предсесийна работна група) 20-24 ноември 2017 г. (CEDAW 2017 Г.)

¹¹⁰ CEDAW 2017, параграф. 7.

¹¹¹ CEDAW 2017, параграф 20.

че това е само на теория. Има легло, бебешка люлка и легла за допълнителни деца.

Ако жертва на престъпление поиска консултация, адвокатът от MWO ще се срещне с нея на всеки етап от производството. Основната им цел е да инициират превантивна дейност и да предотвратят рецидивизма. Ако са замесени деца, такива ранни контакти също са полезни за и за тяхната защита.

Заповедта за незабавна защита е много важна за безопасността на жертвата. Съгласно Закона за защита от домашното насилие предварителна заповед може да бъде издадена и наложена преди образуването на делото. Когато жертвата дойде в кантората, адвокатът изготвя молба за незабавна защита и я подава в съда, който издава заповедта на полицията в рамките на 24 часа. Полицията отива в дома на жертвата, за да изпълни заповедта за защита на извършителя, ако той все още живее там.

Въпреки това превантивните мерки, като например забрана на извършителя да се доближава до жилището, в което е станал инцидентът, често се оказват неефективни, а полицията може да не желае да дойде и да прибере извършителя. Много жертви не желаят да продължат делото докрай. След като са подали молба за защита, на по-късен етап те я оттеглят и прекратяват делото.

Препоръка на MWO за предотвратяване на вторична дискриминация са честите посещения на пострадалата от страна на работещите на терен, за да се уверят, че тя се чувства добре.

MWO смята, че системата за координация се нуждае от подобрене. Полицията трябва да има достатъчно чувствителност и познания както за положението на пострадалите, така и за ситуацията с домашното насилие като цяло, за да действа адекватно, когато отиде на място. В противен случай те са склонни да омаловажат значението на ситуацията и да завършват с обвиняване на пострадалите поради липсата на най-обща информираност относно насилието, основано на пола.

Извършителите рядко участват доброволно в комуникацията с адвоката от MWO, като не споделят, че имат проблем с агресията и домашното насилие. Изисква се съдебно решение за защита от домашно насилие, а такива случаи са трудни за доказване.

В миналото е съществувала корекционна програма за извършители на домашно насилие. Такава мярка е предвидена в Закона за защита от домашното насилие, но рядко се налага от съда. Адвокатите на жертвите рядко искат корекционни мерки и тези искания рядко влизат в сила. Съдът може да прецени, че такава услуга не е налична в района. При анализа на 600 съдебни решения MWO откри само един или два случая, в които съдът е насочвал извършителя към такава програма.

ПРЕПОРЪКА №. 32:

България следва да подобри ефективността на мерките за защита и рехабилитация на жертвите на домашно и сексуално насилие. Задължението на адвокатите на пострадалите да следят за правилното функциониране на тези механизми следва да бъде част от тяхната работа и възнаграждение.

Обезщетение. Пострадалите от домашно насилие рядко предявяват иск за обезщетение за физически вреди. Адвокатът ѝ казва, че има право да се конституира като граждански ищец. Ако съдът осъди насилника и заяви, че той е нанесъл вредите на жертвата, пострадалата изглежда удовлетворена.

Ако жертвата заведе дело за обезщетение, много рядко ще получи нещо от

извършителя, тъй като в повечето случаи извършителят е беден и няма имущество, пари или банкови сметки. Някои жертви също така са склонни да защитават извършителите.

България е създала няколко кризисни центъра за пострадали от домашно насилие, които обслужват жени и деца, включително роми. Те често се сблъскват с редица проблеми и предизвикателства, които трябва да бъдат решени за успешната им рехабилитация. Правните проблеми от жизненоважно значение често са част от предизвикателството. Моделът на MWO ясно показва, че съответният адвокат, предоставящ правна помощ, може да допринесе за рехабилитацията на жертвите. Интердисциплинарната екипна работа подобрява качеството на техните услуги. Препоръчваме по-нататъшно разработване и възприемане на модела MWO в други кризисни центрове, в които липсват интегрирани услуги за правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 33:

Кризисните центрове трябва да разполагат с назначени юристи, които да сътрудничат на персонала при решаването на правните проблеми на потребителите.

5.4.3.3 Омбудсманът на България¹¹²

Според омбудсмана на България броят на жените от ромски произход, които са били жертви на домашно насилие, е голям. Някои от тях се опитват да оправдаят насилието над тях с начина си на живот, с културните си особености и възгледи.

Жените от ромски произход, които са жертви на домашно насилие, срещат трудности, когато искат да защитят правата си. Някои от тях дори не знаят, че имат право на защита. Освен това тези, които решат да получат правна закрила, са изправени пред заплахата от отхвърляне от страна на техните общности, както и пред страха от начина, по който институциите могат да възприемат тяхното положение.

Агенцията за закрила на детето защитава целия спектър от права на детето. Правата на децата се разглеждат заедно с правата на техните майки.

Поради фактори като бедност, затворени общности, липса на информация и т.н. по-голямата част от децата не са припознати от бащите си и майките им всъщност са техни представители пред различните институции. Въпреки това традиционно в ромската общност бащите са тези, които се грижат за децата в случай на раздяла с майката. Тази традиция все още се спазва в по-големите общности, като ромските квартали в Сливен



Кризисен център в с. Балван, Велико Търново

¹¹² Интервю с омбудсмана на България, 09.05.2022 г.

и София.

Наблюденията на омбудсмана по отношение на начина, по който се защитават правата на достъп до различни права, са го накарали да работи активно по мерки и действия в областта на детското правосъдие. Това е последният нереформиран аспект от системата за правата на детето и във всеки годишен доклад той отделя внимание на правата на децата, които са в конфликт със закона, и на достъпа им до правна помощ.

Има още какво да се направи. България трябва да приеме специално законодателство, тъй като в момента действащият закон е в сила от 60-те години на миналия век.

Омбудсманът работи активно с гражданския сектор и често се обръща към него във връзка с правното представителство на деца, които трябва да бъдат отглеждани в услуги за резидентна грижа. Правното представителство на деца с множество увреждания е огромно предизвикателство. Действащият Закон за закрила на детето разпорежда системата за закрила на детето да представлява децата в риск. Няколко неправителствени организации настояват за подобряване на работата на специалните законни представители на децата, които са настанени в социални заведения.

ПРЕПОРЪКА №. 34:

Подкрепяме предложенията на омбудсмана за подобряване на правната помощ за ромските деца и техните майки, особено в случаи на домашно насилие.

5.4.4 Две общи реформи в правната помощ за жертвите

Няколко от слабостите, посочени в нашия анализ на правната помощ за жертвите на ТХ с цел сексуална експлоатация и жертвите сексуално и домашно насилие, се споделят и от жертвите на други престъпления. Ще посочим две реформи, които ще означават цялостно подобряване на правната помощ за жертвите на престъпления.

5.4.4.1 Квалификация на адвоката

Както се посочва в няколко оценки, професионалният стандарт на услугите, предоставяни на жертвите, се нуждае от подобрене. Едно от очевидните средства за това е подобреното професионално обучение и адекватният практически опит на адвокатите, предоставящи правна помощ.

Ниво на компетентност. Ефективното правно обслужване на жертвите на ТХ, домашно насилие и сексуално насилие е сложна задача, за която юридическите факултети или обучението на адвокати в ограничена степен ги подготвят. Жертвите се сблъскват с многобройни проблеми, свързани със здравето, семейните отношения, доходите, мрежата, дискриминационното отношение, самочувствието и др. За да предоставят качествени правни услуги, адвокатите трябва да разбират сложността на цялостната ситуация на жертвата и ролята, която играят правните проблеми, и да могат да адаптират приноса си към другите услуги, от които жертвата се нуждае. Ако някои от необходимите услуги, различни от правните, не функционират, адвокатът на жертвата трябва да може да помогне за това те да заработят.

Българската система за правна помощ, организирана за посрещане на правните нужди на жертвите, използва за предоставяне на услугата частно практикуващи адвокати. Общата квалификация е лицето да бъде адвокат и да бъде вписано в регистъра за правна помощ (НРПП). Адвокатите, предоставящи правна помощ, трябва да посочат предпочитаните от тях области на дейност, а именно наказателни, административни и

граждански дела, по които биха искали да получават ангажименти. Не е задължително обаче така регистрираните данни да говорят за квалификацията, а само за предпочитанията на адвоката.

Подобни индикатори очевидно са широки, като че ли без място за допълнителни уточнения. Поради това те не дават достатъчно информация за това дали даден адвокат е подходящ за предоставянето на правна помощ на жертви в конкретния случай.

Новите адвокати с малко опит могат да гледат на делата за правна помощ като на начин да запълнят капацитета си и затова да посочват и трите вида дела и да ги приемат, когато им бъдат разпределени.

Тези регистрации също така не дават никаква гаранция, че ръководителят на адвокатската колегия ще разпределя делата в съответствие с предпочитанията на адвокатите, предоставящи правна помощ. Те могат да дадат приоритет на равномерното разпределение на ангажиментите между адвокатите в регистъра, преди да разпределят делата на наличния адвокат, който е най-подходящ да се справи с въпросния вид дело и жертва.

Избор на адвокат. Свободният и информиран избор на адвокат от страна на клиента често се използва в аргументите на адвокатските колегии като гаранция за качествени услуги. Клиентите могат да изберат адвоката, който според тях е най-подходящ за техните поръчки.

Свободният избор на клиентите обаче не изглежда да е важна характеристика на българската система за правна помощ. Ръководителят на областния адвокатски съвет назначава адвокати от регистъра за правна помощ. Изглежда, че клиентите имат малко или никакво право на глас в процеса на назначаване. От информацията, с която разполагат, изглежда също така трудно жертвите да направят информиран избор.

Можем да заключим следното:

- Разпределението на адвокатите за правна помощ не акцентира върху нуждите на клиентите, а обслужва най-вече нуждата на професията от ангажименти.
- Адвокатите, предоставящи правна помощ, нямат специално обучение за оказване на помощ на жертви на ТХ и домашно и сексуално насилие.
- Механизмът за разпределение също се нуждае от реформа. Регистърът на правната помощ трябва да показва компетентността на адвокатите да помагат на жертвите, а делата на жертвите трябва да им бъдат разпределяни.

Обучение. Поради потенциално важната роля, която адвокатът на жертвата би могъл да има за рехабилитацията на жертвите, квалификацията относно съществуващите системи за подкрепа на жертвите на ТХБ и начините за достъп до тях следва да бъде задължително обучение за адвокатите за правна помощ на жертвите, като системата за възнаграждения би могла да покрие това обучение в разумна степен.

Наредба от 2009 г. задължава адвокатите да преминават не по-малко от 8 часа продължаващо професионално обучение годишно по теми по техен избор¹¹³.

¹¹³ ГРЕТА 2021 г., стр. 20.

Инициатива от 2015 г. за създаване на мрежа от специализирани практикуващи адвокати в цяла България изглеждаше обещаваща. В рамките на проекта бяха обучени 283 адвокати и беше разработен наръчник.¹¹⁴ През 2017-18 г. НБПП също така предостави на 283 адвокати, вписани в регистъра за правна помощ, обучение по правата на жертвите на ТХ¹¹⁵.

На пръв поглед до този момент броят на участниците далеч надхвърля броя на необходимите адвокати. Както се вижда, броят на регистрираните жертви днес е около 400-500 годишно. Ако приемем, че всички те се нуждаят от адвокат и че всеки адвокат трябва да разглежда минимум 5 дела годишно, за да натрупа достатъчно опит, общият брой на необходимите адвокати ще бъде 80 от общо 6 300 адвокати в регистъра. Ако всеки адвокат разглежда повече дела годишно, необходимият брой ще бъде по-малък. Днес почти всички жертви се явяват без представител, така че е необходимо значително повишаване на броя на тези, които кандидатстват за адвокатска помощ, за да се поддържа резерв с подобен размер. Необходимо е да се подобрят както услугите на адвокатите, предоставящи правна помощ, така и информирането на жертвите.

Средният брой на делата, разглеждани от адвокатите на жертвите, изглежда твърде малък, за да се поддържа и развива компетентността на повече от малка част от участниците в курса. Много от участниците няма да получат достатъчен брой дела, за да практикуват обучението си. Те нямат и никаква гаранция, че ще бъдат избрани за такива задачи от ръководителите на адвокатските колегии. Поради това подобни програми за обучение може да се окажат доста неефективни. Проучване на квалификацията на адвокатите, които действително водят дела на жертви в продължение на една или две години, би могло да даде по-точни данни.

България трябва да преразгледа подхода към правната помощ за жертвите. Целта трябва да бъде създаването на резерв от адвокати с необходимия специализиран капацитет за предоставяне на качествени услуги на тази уязвима група. Резервът следва да разполага с достатъчен за търсенето обем от ангажменти, като тези ангажменти следва да се насочват към членовете на резерва.

ПРЕПОРЪКА №. 35:

Адвокатите, предоставящи правна помощ на жертви на трафик и на домашно и сексуално насилие, трябва да имат достатъчно познания за съществуващите системи за подкрепа на жертвите и за това как да получат достъп до тях. Достатъчен брой адвокати, предоставящи правна помощ, следва да преминат обучение, като системата за заплащане на правната помощ би могла да покрие това обучение в разумна степен.

Набирането на адвокати може да се осъществи чрез сключване на договори за правна помощ¹¹⁶ с избрани адвокати за по-голям брой ангажменти в продължение на няколко години – поне за толкова ангажменти, колкото е необходимо за поддържане на тяхната специализирана компетентност – и, надяваме се, за значително повече дела.

¹¹⁴ ГРЕТА 2021 г., стр. 21.

¹¹⁵ ГРЕТА 2021 г., стр. 21.

¹¹⁶ Вж. гл. 6.6 относно договарянето на правна помощ.

Ръководителят на адвокатската колегия може все пак да отговаря за разпределянето на делата между членовете на резерва.

Друг метод е назначаването на определен брой квалифицирани адвокати като постоянни адвокати за правна помощ за определен период от време – например пет години – подобно на системата за постоянни адвокати (и защитници) на жертвите в Норвегия, която описваме по-долу. Всички дела, които отговарят на условията за назначаване на адвокат на жертвите в рамките на района, се насочват към постоянен адвокат, освен ако клиентът не избере друг адвокат, който желае да изпълнява функциите.

Такива системи за разпределение могат да бъдат съчетани с контрол на качеството на обработката на делата. Днес гаранцията за качество се основава единствено на общата квалификация и етика на адвоката с последващ дисциплинарен механизъм, който бедните хора нямат възможност да използват. Дори когато квалификацията изглежда достатъчна, конкретното разглеждане на делата може да е некачествено. *Партньорската проверка* на досиетата на адвокатите, предоставящи правна помощ, е ефикасна за разкриване на недостатъците. Такъв контрол на качеството би могъл да се използва за всички случаи на правна помощ – особено като се има предвид, че ниското заплащане може да стимулира некачествено изпълнение на работата и откровени злоупотреби, ако контролът на качеството не е ефективен.

Регистър за правна помощ. Свързана с тази реформа е създаването на специализирана част на НРПП за адвокати с необходимата квалификация, които искат да предоставят правна помощ на жертви на трафик на хора, и задължаване на ръководителите на адвокатските колегии да одобряват адвокатите от специализираната част на НРПП¹¹⁷.

Все пак свързването на адвокатите за правна помощ с подходящо обучение с процеса на назначаване на асоциациите е свързано с предизвикателства. Вписването в регистъра за правна помощ понастоящем не изисква специална квалификация по отношение на ТХ или домашното и сексуалното насилие, а въпросът за компетентността е оставен на преценката на ръководителя на адвокатските съвети при назначаването на адвокати на жертвите.

Много ръководители на адвокатски колегии назначават адвокати на случаен принцип и смятат, че всяка форма на подбор, дължаща се на специална квалификация, е нелоялна конкуренция. В доклада на ГРЕТА се смята, че това отношение е значителна пречка за интегрирането на квалифицираната правна помощ за жертвите на ТХ в националната система за правна помощ. Поради това специализираната компетентност на одобрените адвокати за правна помощ вероятно варира значително и че предоставяната от тях информация също страда от слабостите, установени в информацията от полицията, прокуратурата и съдилищата, описани по-горе (формализъм, трудна за разбиране от жертвите и т.н.).

НБПП разполага със списък на адвокатите в регистъра за правна помощ, които са преминали обучение за правно обслужване на жертви на ТХ. Тъй като за вписване в регистъра за правна помощ не се изискват специални компетентности в областта на жертвите на ТХ, ръководителите на адвокатските съвети не са задължени да избират

¹¹⁷ Кадиева и др., стр. 30.

адвокати с такива курсове¹¹⁸.

Въпреки това НБПП посочи, че е издало специални насоки, които изискват от регионалните адвокатски колегии да създадат специализирани регистри на адвокати, включително такива, които са обучени да представляват жертви на ТХ, в съчетание с критерии за разпределяне на делата и минимална квалификация¹¹⁹.

Смятаме, че е важно да се разработи система за назначаване на адвокати, която да осигурява на жертвите на ТХ и домашно и сексуално насилие правна помощ от адвокати с достатъчна специализирана компетентност. Съществуващият регистър на НБПП за адвокати за правна помощ със специално обучение може да послужи като отправна точка.

ПРЕПОРЪКА №. 36:

Националното бюро за правна помощ следва да създаде и поддържа специализирана част от Националния регистър за правна помощ за адвокати с необходимата квалификация, които искат да предоставят правна помощ на жертви на трафик на хора и домашно и сексуално насилие. Адвокатските колегии следва да назначават адвокати от специализираната част на регистъра за такива комисии¹²⁰, и да гарантират, че на жертвите на трафик системно се назначава специализиран адвокат.

Препоръката следва да бъде в съответствие със стратегията за приобщаване на ромите, чиято цел е подобряване на достъпа до правосъдие и правна помощ за жените от ромски произход¹²¹.

5.4.4.2 Описание на норвежкия модел на адвокат на жертвата

България би могла да подобри система си за адвокатите на жертвите. Бихме искали да посочим норвежката система, която има редица предимства в сравнение с българския си аналог. Възможно е да съществуват и други модели в други юрисдикции, които имат други предимства. Все пак моделите имат плюсове и минуси и ако се използват, смисълът е да се внасят характеристиките, които изглеждат полезни за интегриране в българската система, а други части да се оставят. Не става въпрос за точно копие.

Съгласно норвежкия наказателно-процесуален кодекс, глава 9а¹²², жертвите на тежки престъпления и жертвите, които са претърпели тежки телесни повреди, имат право на адвокат. В допълнение към правните съвети и представителство адвокатът на жертвата трябва да предложи на жертвата и други видове човешка подкрепа и грижи, които изглеждат естествени и разумни от обстоятелствата по случая и в рамките на възможностите на адвоката.

Последната разпоредба очевидно подобрява качеството на правната помощ за жертвата и подобрява отношенията между жертвата и адвоката.

Наличност. Жертвата може да подаде молба за адвокат по наказателни дела за престъпления според Наказателния кодекс:

¹¹⁸ ГРЕТА 2021 г., стр. 20.

¹¹⁹ ГРЕТА 2021 г., стр. 21.

¹²⁰ Кадиева и др., стр. 30.

¹²¹ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VIII.

¹²² Норвежки наказателно-процесуален кодекс 22.05.1981 г. № 25 § 107 с.

- извършителя да се свърже с жертвата или да остане в зони, забранени за извършителя от полицията или съда, също и когато се издава по време на досъдебното разследване, за да се защити жертвата от натиск от страна на заподозрения да оттегли доклада и да оттегли показанията си.
- за обездвижване на електронни вериги за крака,
- насилствен брак,
- трафик на хора,
- малтретиране в близките взаимоотношения,
- женско обрязване,
- изнасилване и други сексуални злоупотреби с подобна тежест,
- сексуални престъпления срещу деца,
- кръвосмешение,
- всички престъпни деяния, които дават основание да се смята, че жертвата може да претърпи тежка телесна повреда или увреждане на здравето.

Съдилищата могат да назначат адвокат на жертвата и въз основа на дискреционна оценка на обстоятелствата и сериозността на делото, нуждата на жертвата или други специални обстоятелства, които предполагат необходимост от адвокат.

Информация и среща. Съдът назначава адвокат на жертвата по конкретното дело в съответствие с желанието на жертвата или постоянен адвокат на жертвата, ако жертвата няма предпочитания. Постоянният адвокат се съгласява да поеме поръчките като адвокат на жертвата при поискване. Норвежката съдебна администрация назначава достатъчен брой постоянни адвокати на жертвите. Назначенията са за срок от шест години и могат да бъдат подновявани. Системата за назначаване помага да се гарантира, че адвокатите на жертвите ще натрупат достатъчно опит.

При първия контакт полицията информира жертвата или нейните близки за правото на адвокат на жертвата. Полицията може да се обърне към временен адвокат на жертвата, ако разследването ще пострада от изчакването на назначаването на съда. Ако това е така, въпросът за назначаването трябва да се постави пред съда бързо.

Задачи. Адвокатът на жертвата трябва да се грижи за интересите на жертвата или на нейните наследници по време на разследването и съдебния процес. Адвокатът предоставя и друга практическа и човешка подкрепа, която изглежда разумна и естествена като част от разглеждането на делото.

Адвокатът на жертвата има право да участва в съдебните заседания по време на разследването и съдебния процес, както и в следствените заседания, като например огледи на местопрестъплението и реконструкции, когато жертвата участва в тях. Адвокатът на жертвата се призовава на полицейските разпити на жертвата и има право да разпитва допълнително жертвата. Тя може да протестира срещу въпроси, които не са уместни или изглеждат неподходящи.

Адвокатът на жертвата препраща искането на жертвата за обезщетение и други

граждански искиове срещу извършителя, за да бъдат разгледани заедно с искането на прокуратурата за наказание по време на наказателния процес. Тези искиове трябва да произтичат от деянията, описани в обвинителния акт. Ако съдът откаже комбинирано разглеждане и препрати гражданските искиове на жертвата към гражданските съдилища, правната помощ пак ще покрие работата на адвоката.

Жертвите, които нямат адвокат, могат да поискат от прокурора да предяви исковите им за обезщетение срещу извършителя заедно с наказателното обвинение.

Хонорари. Адвокатите на жертвите получават възнаграждение, подобно на това на служебните защитници. Те могат да заплащат допълнително време за неюридическа помощ. Не се прилагат критерии за бедност, което означава, че жертвите могат да се възползват от тях независимо от имущественото си състояние. За тях няма изискване за собствен принос. Това означава, че услугата е безплатна за всички жертви, които отговарят на предметните критерии.

ПРЕПОРЪКА № 37:

България следва да проучи норвежката система за правна помощ за жертви и други развити европейски системи и да включи в тях елементи, които биха могли да подобрят българската система.

6 НОВИ УСЛУГИ И ТЕСТОВИ ПРОЕКТИ

В глава 6 се анализират и оценяват редица иновативни проекти за правна помощ в България. Два от тях са се превърнали в постоянна част от българската правна помощ, въпреки че все още доразвиват своите елементи. Другите са услуги, създадени за определен период от време и финансирани предимно със средства извън обичайния бюджет на правната помощ. След това българските власти трябва да решат дали тези проекти за правна помощ да станат част от постоянната система за правна помощ, финансирана от България, дали да кандидатстват за допълнително временно финансиране или просто да приключат, когато приключи настоящият период на проекта.

Независимо от статута, смятаме за полезно да оценим някои от тези проекти и тяхното значение за достъпа на жените от ромски произход до правна помощ.

6.1 Реализирани услуги. Национален телефон за правна помощ и регионални центрове за консултиране

С постановление от 2014 г. се създават Националната линия за първична правна помощ, управлявана от НБПП, и регионалните центрове за консултиране, управлявани от регионалните адвокатски колегии. Основните правила могат да бъдат намерени в глава пета „а“, раздел I и II на ЗПП.

Национален телефон за правна помощ. Националният телефон за правна помощ предлага безплатни правни услуги без критерии за бедност. Вместо това се използват платени обаждания, което означава, че разходите за обаждането се поемат от обаждания се. Разходите може да попречат на бедните да се обаждат¹²³. По-добре би било да се използва безплатен телефон.

Съображения на омбудсмана. Омбудсманът на България описва телефонната услуга като много полезна, тъй като граждани от цялата страна могат да я използват. Хората от отдалечени места и хората, които не могат да си позволят да пътуват, все пак могат да получат правна консултация, когато е необходимо.

Националната телефонна линия се обслужва от квалифицирани адвокати, преминали специално обучение.

Телефонната линия работи в работно време в работни дни. Вместо това тя може да работи 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата. Понякога се случва да се чака на опашка. Тъй като една телефонна консултация е с продължителност 20 минути, ако линията е заета, може да бъде осъществено друго повикване. Регионалните центрове също предоставят телефонни контакти. Създаването на повече такива ще облекчи натиска върху националната телефонна линия.

В началото линията не е била особено популярна, но бил направен кратък видеоклип, който се прожектирал на метростанциите, и започнало популизиране на видеоклипа по различни телевизионни програми, включително по националната телевизия. Омбудсманът също така осигурил публикуване на информацията в различни вестници, четени от възрастни хора. Също така омбудсманът уредил прожектирането на

¹²³ Оценка на ... глава 5.4 стр. 33.

филма в коридорите на съдилища в различни градове. След направените публикации обажданията се увеличили, след като много възрастни хора потърсили правна помощ чрез обаждане.

Регионални центрове за консултиране. През 2023 г. функционираха 18 центъра, разположени в цяла България. Те също са част от системата за първична правна помощ. До момента само 9 от 27-те регионални адвокатски колегии не са създали консултативни центрове¹²⁴.

Адвокатските колегии набират адвокатите, които предоставят услуги в консултативните центрове, контролират качеството на услугите и определят техните възнаграждения.

В чл. 30л от ЗПП се определя, че имущественото състояние на лицата, търсещи съвети, не трябва да надвишава линията на бедност. Въпреки това, според Старозагорската адвокатска колегия, регионалните центрове за консултиране нямат икономически ограничения. Всеки може да получи консултация. Ако клиентът отговаря на изискванията за получаване на правна помощ, ще му бъде изпратена молба. Адвокатската колегия все още приема, че повечето клиенти имат доходи на или под линията на бедност.

Позволена е само една консултация за всеки случай, но когато липсва съответната информация за случая на клиента, той може да бъде помолен да се върне с липсващата информация за нова и по-пълна консултация. Обикновено консултациите траели повече от половин час¹²⁵.

Статистически данни. Статистическата информация за използването на услугите е ограничена. На националната телефонна линия за помощ са постъпили 4 178 обаждания през 2015 г. и 2 940 през 2016 г., докато в регионалните консултативни центрове са проведени 587 консултации през 2015 г. и само 16 през 2016 г. Цифрите може да изглеждат в подкрепа на предположението, че телефонните услуги привличат повече клиенти, отколкото регионалните центрове. През 2016 г. обаче само един от 14-те регионални центъра, които НБПП е имало, е работил.

Докладът на НБПП за 2021 г. дава допълнителна информация¹²⁶. През 2021 г. на телефонната линия за помощ са постъпили 3 252 обаждания, които са довели до съвет, а 366 обаждания са били отказани. Стойността на данните за 2021 г. е между тази на данните за 2015 г. и 2016 г., което показва годишно използване от 3 000-4 000 потребители годишно.

При положение че около 1,5 милиона българи живеят на прага на бедността и под него, това означава, че 0,26% от хората, които отговарят на условията за получаване на правна помощ, ползват услугата всяка година. Тъй като услугата не изисква информация за доходите, броят на обажданията се, които отговарят на условията за правна помощ, може да е дори по-малък. Очевидно е, че използването е крайно недостатъчно в сравнение с нуждите. Ако честотата на използване се запази, средно само един от всеки седем (6,6) правоимащи някога ще получи съвет от телефонната услуга

¹²⁴ С безвъзмездни средства от „Норвежкия финансов механизъм 2009-2014“ е финансиран пилотен проект.

¹²⁵ Интервю от 11.05.2022 г.

¹²⁶ Вж. гл. 4.7.1, таблица 1, стр. 32.

през живота си.

Използването на регионалните консултативни центрове също изглежда ограничено. Според Доклада на НБПП за 2021 г. 14-те консултативни центъра са дали само 263 консултации, или само по 19 на център. Броят им е по-малък от 587 за единствения функциониращ център през 2015 г., но съответства на 16 обаждания в един център през 2016 г.

Оценка. Обикновените молби за правна помощ се подават в НБПП като първостепенен разпределител за цяла България и трябва да са в писмен вид. Малко ромите ще подадат молба, освен ако вече не са се консултирали с адвокат по даден проблем и адвокатът не ги посъветва за правната помощ и не им помогне да подадат молба, което ромите рядко правят, без да знаят, че адвокатът ще им бъде полезен и ще предостави услугата безплатно или с ограничени разходи.

Установено е, че за предоставянето на правна помощ на хора с ниски доходи са важни близостта, откритостта, дружелюбността и културното разбиране. Приемането на устен контакт и обяснения и помощта за писмени молби и документи подобряват доверието и мотивацията и изглеждат особено важни за ромите, тъй като тяхната грамотност е значително по-ниска от тази на етническите българи и турци. Жените от ромски произход като група са по-слабо грамотни от мъжете, което означава и по-голяма нужда от помощ при разглеждане на правни въпроси.

Ето защо смятаме, че двата вида услуги представляват важно подобрение на методите, използвани за предоставяне на правна помощ на многобройното население на България, живеещо в бедност. Децентрализацията до 18 консултантски центъра е значително подобрение в приближаването на услугата до хората – особено за мобилно бедните, които са предимно мъже. Създаването на такива центрове към останалите адвокатски колегии би означавало по-нататъшно подобряване на правната помощ в България.

Като група жените от ромски произход са по-малко мобилни от ромските мъже и се твърди, че жените от ромски произход рядко излизат извън квартала си. За тях също така регионалните центрове за консултиране са предимно недостъпни. Една телефонна услуга би могла да работи малко по-добре, особено ако имат на разположение адвокати, говорещи ромски език, което изглежда малко вероятно.

Предизвикателството е в обема на клиентите, който трябва да се увеличи значително.

ПРЕПОРЪКА №. 38:

Националната телефонна линия и регионалните центрове за консултиране следва да бъдат доразвити и по-добре рекламирани. Както националната телефонна линия, така и регионалните центрове за консултиране следва да предлагат консултации на ромски език в зависимост от предпочитанията на ползващите услугите.

Адвокатските колегии, които все още нямат центрове за консултиране, следва да създадат.

Националният телефон за правна помощ трябва да бъде безплатен или ограничен до максимална сума, достъпна и за нуждаещите се с ниски доходи. Следва да се изпробва денонощна услуга за нуждаещите се от правна помощ с по-ниски доходи.

6.2 Тестови услуги. Предоставяне на мобилни консултации

Нови начини за предоставяне на правна помощ на ромите се тестват в рамките на пробни проекти. Една от основните им характеристики е използването на *мобилни консултации*:

Когато хората с ниски доходи трябва да пътуват до центъра за консултиране или да се свържат писмено, по телефона или чрез предаване на данни, ефектът на филтриране е силен. Хората с ниски доходи като ромите често срещат такава бариера, ако не предприемат действия, когато правните им проблеми са сериозни и правата им са пренебрегнати. Жените с ниски доходи от ромски произход са особено уязвими, тъй като много от тях имат трудности с български език и по-рядко напускат ромския си квартал, отколкото мъжете. *Мобилни консултации* означава да се предлага правна помощ в среда, близка и позната на ползвателите, и да се намалят социалните, културните и етническите бариери, така че да не пречат на ефективните правни услуги.

Посетихме екипите за предоставяне на мобилни консултации в Стара Загора и Велико Търново. В нашите описания и анализи използваме основно резюмета от интервютата ни с представителите на двете услуги. Съществуват някои различия между двата, но до голяма степен опитът е сходен или се допълва взаимно. Фокусираме се върху това, което според нас формира общите белези между двете услуги.

6.2.1 Предоставяне на мобилни консултации в Стара Загора, Варна и Велико Търново¹²⁷

6.2.1.1 Мотивите на НБПП зад организиране на проекти за работа с обществеността

Контекст. От интервютата научихме, че НБПП е организирано предоставянето на мобилни консултации в предимно ромски общности, мотивирани от ЗПП, който предоставя възможност на всеки гражданин да поиска правна помощ, независимо от етническия му произход. През последните години толерантността е широко разпространена сред хората в България. Проведени са множество информационни кампании. Не съществуват законови ограничения въз основа на отношенията, които хората са създали, или традициите, които може да имат.

Много роми живеят в затворени общности. Съществуват културни норми, които забраняват на ромите да търсят правата си. Някои от тези нагласи могат да идват от самата общност, а не в резултат на външно влияние. Преди началото на проекта ромите изглеждаха по-малко информирани, като съществуваха културни бариери, например в обичаите и правилата на различните общности. Съществуващата нагласа, че всичко ставащо в общността следва да си остане вътре, възпрепятстваше осъществяването на проекта в началото му.

Има случаи, когато съпрузи бият жените си и не позволяват на децата да ходят на училище, дори ако те искат това. Работата на екипите по предоставяне на мобилни консултации заедно с по-широка информационна кампания създаде възможност за доверие и информираност от страна на жените, децата и други групи, които попадат в целевата група, което заобиколи бариерата и можеха да преодолеят страха си и да

¹²⁷ Интервюта с адвокатската колегия на Стара Загора 11.05.2022 г. и адвокатската колегия на Велико Търново, 12.05.2022 г.

потърсят правна помощ. Сега интересът е доста голям, а консултациите обхващат още по-разнообразни теми.

Метод. Сътрудничеството с ромски медиатор, който служи като посредник между адвокатите и общността, е важно за притока на клиенти. Ромските медиатори, заедно с адвокатите, посещават различни места, като се осигурява възможността местните да бъдат консултирани на място.

Услугите се осъществяват в региони, в които са открити първите регионални консултативни центрове. Освен консултации по места, консултациите могат да се провеждат и в регионалния консултативен център. Целта е обаче съсредоточаване върху мобилните консултации. Ромите рядко напускат отдалечените си домове и по този начин могат да се чувстват сигурни и уверени в средата си.



Адвокатска колегия Стара Загора.

6.2.1.2 Опит в предоставяне на мобилни консултации в Стара Загора и Велико Търново¹²⁸

¹²⁸ Интервюта с адвокатската колегия на Стара Загора и адвокатската колегия на Велико Търново.



Регионален център за правна помощ/Великотърновска адвокатска колегия.

Предоставяне на мобилни консултации в Стара Загора. В проекта в Стара Загора участваха 11 адвокати и един медиатор. Те не работят на пълен работен ден, а според запитвания за правна помощ. За работа в проекта са се записали 11 адвокати, които са предоставили около 500 консултации от началото на проекта преди 13 месеца. Посетили са над 10 района с висока бедност извън Стара Загора, които са населени предимно с роми. Посетени са и две общини – Гурково и Николаево, в които също има ромско население.

Метод на предоставяне. Адвокатите посещават общностите доколкото хора желаят да бъдат консултирани. Три или четири места са посетени поне два пъти през последната година. Служители в общините от ромски произход са запознати с мобилните консултации и се свързват с медиатора, който работи по проекта, като споделят за случаи и винаги когато има група от около 10 души с установени правни проблеми и нуждаещи се от подкрепа, екипът отива на място и предоставя консултации.

В началото адвокатите работели на смени, за да бъдат на разположение на определени места през седмицата. Този метод обаче се оказал неефективен, тъй като хората не търсили правна помощ всеки ден. Затова променили метода. Желаетелите трябвало предварително да заявят консултации. В случаите на домашно насилие обаче се действа незабавно и екипът посещава жертвата на мястото, където живее.

Пътните разходи не се покриват в Стара Загора, но обикновено екипът пътува заедно с автомобили, за да се намалят разходите.

Местните селища в Стара Загора предоставят помещения за консултации. Обикновено се намират в сградите на местната община или в някакъв вид читалище. Консултациите обикновено продължават поне половин час.

Предоставяне на мобилни консултации. Адвокатската колегия във Велико Търново управлява регионален център за консултиране, който тества модела за работа в общността с населението в ромските селища в отдалечените райони.

Четирима адвокати предоставят услугата. Те са започнали работа преди една година и досега са извършили 1 200 консултации или 80-90 консултации на месец.

Основно методите им за предоставяне на услуги са подобни на тези в Стара Загора. Четиримата адвокати работят в екипи от по двама души, заедно с ромски медиатор. Те предоставят услугите в подходящо място в селището и могат да консултират клиентите и по домовете им, когато сметнат това за полезно.

Оценки. Според интервюто с адвокатската колегия в Стара Загора същата е имала 396 адвокати членове, от които 200 са включени в регистъра за правна помощ. Пет процента от тях участват в екипа по предоставяне на мобилни консултации.

В адвокатската колегия във Велико Търново членуват 290 адвокати, от които две трети (почти 200) са вписани в регистъра за правна помощ. Два процента от тях участват в проекта и предоставят мобилни консултации.

Адвокатите в Стара Загора предоставят 45 консултации на адвокат годишно, а адвокатите във Велико Търново – 300 консултации на адвокат годишно.

Изглежда, че великотърновските адвокати са вложили повече от капацитета си в проекта, отколкото старозагорските, и са придобили по-разнообразен професионален опит. Недостатъкът е ограниченият брой адвокати, в случай че един или повече от тях решат да се откажат.

Отбелязваме, че средният брой граждански дела на един адвокат по обикновения ред възлиза на 4,6 дела или 10 % от броя в района на Стара Загора или само 1,5 % от броя във Велико Търново.

Делата видимо се различават по състав. Преди реформите от 2023 г. обикновената правна помощ включваше главно съдебни дела или споразумения по съдебни дела, докато случаите, които мобилните екипи консултират, изглежда се състоят предимно от различни несъдебни правни въпроси. Средно извънсъдебните дела отнемат по-малко време, отколкото съдебните дела. Въпреки това разликата показва също, че съдебните дела, особено гражданските и административните, представляват ограничен дял от правните проблеми на ромите и че работата с тях изглежда обещаващ метод за подобряване на използването на правна помощ от ромите при извънсъдебни дела.

6.2.1.3 Проект на „Мисия Криле“ Стара Загора ¹²⁹



Мисия криле

Вече сме описали предоставянето на правна помощ на жертви на домашно и сексуално насилие от офиса на „Мисия Криле“ (MWO) в Стара Загора. Сега ще се спрем на тестовата програма на MWO за правна помощ в ромските махали в областта.

Сегашният офис на „Мисия Криля“ (MWO) е открит през ноември 2021 г., като се управлява основно от социални работници и социални асистенти. Понастоящем те работят с двама адвокати от НРПП. Когато хората идват с правни искания, те насрочват среща с един от адвокатите. Прилага се критерият за бедност (липса на „средства за заплащане на адвокатско възнаграждение“) в чл. 23, 3 от ЗПП¹³⁰.

Мобилни консултации. Те помагат и на ромските общности чрез програми за работа с тях в околните ромски квартали. Те потвърждават, че ромите, особено жените, няма да напуснат квартала си, за да ползват услуги. Един от адвокатите идва в консултативния кабинет на MWO в ромския квартал „Лозенец“ в Стара Загора. Ако е спешно, адвокатите работят на смени. Те ще дойдат директно, ако кризисно консултиране, например в случаи на домашно насилие, изглежда необходимо.

MWO работи с общо 400-500 души годишно в офисите в Стара Загора и кв. Лозенец. Очакванията им са броят им да се увеличи. Трудно е да се каже колко от тях са роми. По време на пандемията MWO са приели повече от 100 клиенти главно благодарение на

¹²⁹ Интервю с офиса на „Мисия Криле“, 11.05.2022 г.

¹³⁰ Подробности за критерия вижте на стр. 20-22.

проекта за достигане.

Правната помощ е популярна, но хуманитарната помощ за покриване на основни нужди е най-търсената услуга и помощ за ромите. Правната услуга е новост. За период от един месец един адвокат от проекта НБПП консултира 20 души. Най-младият адвокат е най-активният в правния екип. Другият адвокат е малко по-неохотен да реагира на място и да пътува веднага щом получи сигнал.

Видове дела. Най-често жени и деца от ромски произход търсят правна помощ за родителски права, социални помощи, развод, домашно насилие и други семейни въпроси, като правна помощ за издръжка, извеждане на деца в чужбина и спорове за бащинство. При наказателни дела хората обикновено се обръщат към адвокат на частно.

Метод на работа при бракоразводни дела. Службата описва интердисциплинарния метод на работа, който се прилага при бракоразводни дела:

Когато един от съпрузите заведе дело за развод, съдът решава на кого да предостави родителските права по време на делото, което обикновено продължава три месеца.

Ако родителите не могат да се споразумеят, адвокатът преценява възможностите на родителите и иска предварителна мярка за това на кого да бъдат поверени децата. Ако майката например проституира или употребява наркотици, адвокатът внася в съда искане за предварителни мерки.

Целта е да се защити интересът на детето. Отделът за закрила на детето също дава своя принос. Адвокатът от MWO вижда себе си като адвокат, който защитава правосъдието, а не задължително като адвокат на детето. За да се предотвратят по-нататъшни спорове относно отглеждането на детето, тези мерки продължават до приключване на делото.

Съдът, родителите и представителите на всички страни са длъжни да се съобразяват с висшия интерес на детето като основен приоритет. Когато интересите на родителите и детето са противоречиви, детето има право да има представител, който да бъде независим. Органите за закрила на детето могат да се намесят, тъй като те са компетентни да правят такива наблюдения. В случаи на противоречиви интереси те могат да поискат от съда да назначи специален представител.

Етническа принадлежност и език. Един от участниците в интервюто е адвокат, който предоставя правна помощ на хора в „Мисия Криле“ в рамките на проекта на НБПП. Тя е от ромски произход и също така има опит като социален работник.

Преди да завърши право, тя е работила като ромски медиатор, така че младежите и децата могат да я потърсят. Хората я познават от предишната ѝ работа. Консултират се с нея не само в качеството ѝ на адвокат, но и за всякакви проблеми на общността, свързани с образованието и работата. Също така жените са се консултирали с нея за контрацепция.

Все пак невинаги е предимство да си ром, когато работиш с клиенти от ромски произход. Най-важното нещо е качеството на контакта. Позитивността е от най-голямо значение за изграждането на доверие. Въпреки това ромите са склонни да се доверяват на хора от същата общност или със сходен произход. Тези хора биха предпочели например да се консултират с ромски психолог вместо с български. Клиентите са учтиви, усмихват се и са готови да си сътрудничат и със специалисти от други етноси, но все пак дълбоко нещата са различни. Това може би е причината, поради която ромите не търсят психологическо консултиране в момента.

Повечето клиенти от ромски произход говорят български език в достатъчна степен за да получат консултация. Адвокатът от MWO не говори ромски, но владее турски език.

Когато „Мисия Криле“ отворили център за консултиране в ромския квартал Лозенец, някои роми предпочитали да посещават централният офис на организацията в Стара Загора. Ако бъдат забелязани да посещават местния офис, това може да предизвика спекулации в квартала, че имат проблеми.

6.2.1.4 Заключение

Смятаме, че трите услуги за работа с роми показват много по-ефективен начин за предоставяне на правна помощ на ромите и особено на жените от ромски произход, отколкото сегашната система с подаване на писмени молби.

В Стратегията за приобщаване на ромите за периода 2021-2030 г. многократно се подчертава „Подобряване на достъпа на жените от ромски произход до правна помощ и правосъдие“ и особено се споменават услугите за предоставяне на мобилни консултации. Те се считат за „много важен аспект на работата, свързана с овластяването и равните възможности“¹³¹. Стратегията също така иска да повиши „осведомеността на ромите с акцент върху жените от ромски произход и младежи във връзка с възможностите за достъп до правна помощ“. Проектите за разяснителна работа очевидно допринасят значително за подобряване на осведомеността и използването на правната помощ.

Съгласни сме с мнението на стратегията и силно препоръчваме България да поеме услугите, когато приключи временното финансиране по Норвежкия финансов механизъм, да ги развие и да създаде изнесена служба за правна помощ във всички ромски селища.

ПРЕПОРЪКА №. 39:

България трябва да продължи да развива мобилните услуги за правна помощ и да създаде изнесени служби за правна помощ във всички ромски селища.

6.3 Медиатор

6.3.1 Въведение

¹³¹ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VII 4 и VII.



Определение. В проектите за работа по достигане в Стара Загора и Велико Търново се използват медиатори. *Медиаторът* свързва службите за правна помощ с ромската общност и по-специално помага за установяване на правните им нужди, разказва за правните услуги и осигурява срещите между двете страни. Смятаме, че медиаторът е подходящ за преодоляване на няколко от най-важните бариери, които пречат на жените и мъжете от ромски произход да използват правна помощ, и ще опишем роля му и методи на работа.

Интервюирахме двама души с опит като медиатори. Тъй като се интересуваме от опита на медиаторите като модел за разширено използване, не уточняваме за кой проект(и) се отнася всеки опит.

Модел на здравния медиатор. Първите ромски медиатори в България са здравните медиатори. Работят повече от 15 години. По време на пандемията от COVID здравните медиатори изиграли много важна роля, като информирали уязвимите групи за хигиенните мерки, ваксинацията и др. Присъстват в закона за здравеопазването вероятно повече от 10 години. Моделът работи в България¹³².

Здравният медиатор функционира като важен модел за правния медиатор.

В неотдавнашно проучване в няколко ромски общности¹³³ респондентите изтъкнали значението и ключовата роля на здравните медиатори за разпространяване на новини, информиране на общностите и за оспорване на дезинформацията. Здравните медиатори изпълняват ключова роля за свързването на ромските общности с външния свят, с държавните и местните институции и с властите, на които хората в ромските общности обикновено не вярват.

Здравните медиатори също така обикалят и помагат на местните общности – например за превенция на ХИВ и туберкулоза. Освен това методите на комуникация, използвани от здравните медиатори, са много лични и са пример за индивидуален подход, при който всеки член на общността се чувства изслушан, обгрижен и оценен.

¹³² Интервю с представител на Министерството на правосъдието, 13.05.2022 г.

¹³³ Розалина Тодорова, *Медийни и онлайн послания, фалшиви новини и тенденции в дезинформацията по отношение на ромите в България. 2021?* Център за изследване на демокрацията. (Тодорова, 2021 г.)

Анкетираните здравни медиатори споделят многобройни истории за това как медиаторите лично са помагали на лица, които са били обект на дискриминация. Веднъж представени от медиатор, пострадалите бързо са били по-добре приети от администрацията в институциите.

Здравните медиатори са разпознаваеми и почитани фигури в ромските общности. Често допринасят за образоването и разпространението на информация. На много места са заменили медиите като разпространители на надеждна информация и са се научили да обработват и представят сложна информация от източника директно на заинтересованите граждани¹³⁴.

6.3.2 Метод на работа

Обхват. Ромският правен медиатор е този, който достига до нуждаещите. Освен че работи в рамките на града, той обикаля селата извън града, среща се с кметовете и организира срещи с хората в общината. Част от ролята му е да информира и да повишава осведомеността.

Той помага на хората да идентифицират проблемите си и да се насочат към съответните инстанции. Понякога превежда и помага на хората да формулират правните си нужди. Той се свързва с адвокатите и разяснява на хората, че имат право на правна помощ и че той е мостът между общността и адвокатите. Освен това хората, които вече са получили консултации и правна помощ, също насочват хората, които изпитват проблеми, и им дават телефонните номера на медиатора и на адвокатите, които са им давали консултации преди това.

Медиаторът организира групите от хора, които се нуждаят от правни съвети, и докладва на координатора на проекта. Координаторът решава как и кога да организира срещите и подбира участниците в тях на място въз основа на опит си и правните проблеми. Адвокатите идват на срещите извън консултативния център, за да се срещнат лично с клиентите.

Посредник. Правният медиатор действа като посредник между участващите институции. Той отговаря и за допълване на информация към материалите, с които институциите вече разполагат.

Конкретен пример се отнася до жена, жертва на домашно насилие, която била приета в болница. Тя не е знаела трите имена на интимния си партньор, нито неговия личен идентификационен номер (в България се използват три имена на човек: първо, второ и фамилно.)

Медиаторът се срещнал с жертвата и разбрал къде се намирал извършителят на престъплението. След това медиаторът докладвал информацията на институциите и те работили заедно по случая. По същия начин обратната връзка от институциите е много важна за случаите, които те насочват към проектите за помощ.

Сътрудничество. Съществува система от различни медиатори – образователни медиатори, медицински медиатори и медиатори, занимаващи се с правни въпроси. Правният медиатор е в контакт с други медиатори на общинско ниво и често ходи заедно

¹³⁴ Тодорова, 2021 г., стр. 29-31. Въз основа на дискусии във фокус групи, проведени през юли и август 2020 г., вж. стр. 5-6.

със здравните медиатори на местно ниво и установява контакт с кметовете. Другите медиатори ще информират правния медиатор, ако някой се нуждае от правна помощ.

Нещо много важно за ефективността на правните услуги, например в случаи на домашно насилие, е правните, медицинските и социалните услуги да бъдат координирани и всички различни заинтересовани страни да координират своя принос помежду си в постоянен контакт. Медиаторите очевидно играят важна роля в това сътрудничество. За предпочитане е да се използват медиатори и от двата пола.

6.3.3 Формални изисквания

За започване на работа като ромски правен медиатор не са необходими никакви формални или задължителни изисквания. Въпреки това настоящият ромски медиатор има диплома за висше образование. Всъщност той е учител. Работи и по други проекти. Така че е добре познат и известен в общността, като хората му имат доверие.

Договор. Медиаторът работи по граждански договор. В България се използват два вида договори за предоставяне на работа. Единият е трудовият договор, а другият е гражданският. Понякога той успява да съчетае задачите си с други задачи по други проекти. Професията на ромския правен медиатор обаче не е призната в системата на труда, така че тя не съществува като официална професия като лекар или полицаи.

Той не е нает на пълен работен ден, но има определени часове и дни, в които работи по проектите за предоставяне на правна помощ в общността. Отчита отработеното време с времеви таблици. Има дни, в които координира дейностите, организира срещи и повишава на информираността на населението. В края на всеки месец се отчитат дните, използвани за тези видове дейности.

НБПП е сключило договори с ромския медиатор за проектите по Норвежкия финансов механизъм, с координатора и другите адвокати. Така че това е нещо като национална координация, която е разделена на местно ниво в трите места, а именно Стара Загора, Велико Търново и Варна.

6.3.4 Значението на медиатора

Ролята на правния медиатор е много важна, като се имат предвид езиковите бариери и образователните, културните и дори правните познания на потребителите. Така ромският медиатор повишава доверието в организацията и системата. Това е много важна роля, защото всъщност той е човекът, който насърчава хората да получат помощ, и те вярват, че той ще им даде правно обяснение на разбираем за тях език.

Ролята на медиатора като участник е важна за ефективното провеждане на консултациите с адвоката за правна помощ. Тъй като той е познат в общността, хората му се доверяват. Без него би било почти невъзможно да се работи, освен ако адвокатите вече не са били в ромските общности с него и не са установили контакти. Многократното посещение на едно и също място подобрява отношенията на доверие и повишава ефективността на услугата.

Предоставянето на правна помощ за уреждане на спорове без посредник изглежда трудно. Хората не биха могли да си позволят да пътуват до Стара Загора или Велико Търново, за да получат услугата, а един проект за изнесени приемни би получил много по-малко клиенти.

Според медиатора нуждата от правна помощ в тези общности ще продължи и след приключването на тестовите проекти. Непрекъснато се появяват нови проблеми.

Отговорникът на проекта също смята, че е неустойчиво след приключването на проекта да се спрат да се вдигат телефони и да се прекратят консултациите, тъй като хората постоянно се нуждаят от правна помощ.

6.3.5 Оценки

6.3.5.1 Идеи за развитие на Министерство на правосъдието ¹³⁵



Министерство на правосъдието.

В интервюто ни с представител на българското Министерство на правосъдието бяха изказани редица идеи относно използването на медиатори в правната помощ:

Много хора, сред които и ромите, не са достатъчно добре образовани, за да познават правата си, и им е много трудно да ги упражняват. Информацията е важна в такива случаи. В малките селища като ромските квартали хората не знаят как да потърсят защита на правата си.

Благодарение на проектите на НБПП за работа с ромите министерството осъзна, че ролята на ромските медиатори е много важна. На първо място, медиаторите имат добри отношения с общността. На второ място, запознат членовете на общността с правата им и могат да ги насочат към съответния орган за защита на нарушените им права.

Що се отнася до проектите на НБПП, министерството смята да обърне внимание на метода на сътрудничество между адвокати и ромски медиатори. Министерството смята да разшири практиката не само в рамките на проектите на НБПП, но и в други адвокатски колегии в региони с големи ромски квартали.

Компенсациите за медиаторите могат да бъдат част от тази национална координация. Около този координационен механизъм ще бъдат направени и някои други законодателни изменения. За да имат роля, медиаторите трябва да бъдат включени в закон или наредба, които ще позволят запазването им.

Представителят на министерството изрази надежда, че когато проектът

¹³⁵ Интервю с Министерството на правосъдието, 13.05.2022 г.

приключи, той ще бъде добра основа и за разглежданите правни медиатори. Тяхната роля е от решаващо значение за подпомагане на жените да търсят правна помощ, включително поради дългогодишната традиция сред ромите да решават проблемите си вътре в общността. Тъй като самите медиатори произхождат от ромските общности, хората им се доверяват. Те са лидери и свързват институциите с ромската общност.

Доколкото можем да видим, съображенията и планове на Министерството на правосъдието съответстват на препоръките, които отправяме по-долу относно медиаторите и тяхното сътрудничество с адвокатите, предоставящи правна помощ.

6.3.5.2 Оценки от Висшия адвокатски съвет¹³⁶



Национален висш адвокатски съвет.

От Висшия адвокатски съвет съобщиха, че мобилният подход и работата на терен като част от правната помощ се прилагат от години и понастоящем се изпълняват по програма, финансирана от Норвежкия механизъм. По програмата трябва да бъдат обучени 300 адвокати от Велико Търново, Варна и Стара Загора. Работят и пилотни центрове, които предоставят безплатни консултации. Мобилни консултации са предоставяни и в област Видин.

Мобилните екипи са добра инициатива, тъй като по този начин адвокатът достига до клиентите. Ако е добре обявено кога и къде ще бъдат тези екипи и местната администрация разпространи тази информация, може да се подобри работата в общността.

Тези програми следва да се финансират от държавата или може би от други механизми

¹³⁶ Интервю от 13.05.2022 г.

като например Норвежкия финансов механизъм, тъй като мобилността трябва да бъде подкрепена и финансирана.

По-лесно е да се извършват консултации по Националния телефон за правна помощ. В регионалните центрове се предоставят и безплатни устни консултации. Последните открити центрове се намират в градовете Габрово и Дряново.

6.3.5.3 Нашите оценки

Използването на услуги за предоставяне на правна помощ като консултирането по телефон и посещение на регионален център за правна помощ могат да помогнат на ромите да преодолеят пречките пред ползването на правна помощ. Въпреки това моделът на работа вътре в общността в ромските квартали изглежда като най-обещаващ.

Ромските медиатори се оказват важна връзка между ромите с проблеми, като им помогнаха да решат дали правната услуга може да бъде полезна и дали отговарят на условията за получаване на правна помощ. Когато медиаторът препоръча правната помощ и установи контакт със службата за помощ, това улесни ромите да се доверят на адвоката и също така им даде известна гаранция, че адвокатът има сериозен интерес към проблема, може да обясни правните аспекти по разбираем начин и да даде добре обосновани оценки и предложения за стратегии.

За ромите езикът може да представлява бариера, ако адвокатът не разбира или не говори ромски.

Норвежкият опит с правната помощ за саами показва, че необходимостта от превод често води до по-широко недоверие. Когато адвокатът говорил на саами, клиентите възприемали това като знак, че адвокатът разбира тяхната култура и обстоятелства, както и културния контекст на проблем, докато етническите норвежки адвокати, които говорили само норвежки, едновременно усложнявали комуникацията и създавали несигурност у клиентите дали адвокатът разбира правилно техните проблеми.

Ромският медиатор може да открие проблема предварително и да послужи като преводач или да извика преводач, ако е необходимо.

Идеите, стоящи зад мобилното предоставяне на правна помощ, са в съответствие с международно признатите идеи за това как да се организира правната помощ, за да се обхванат по-добре уязвимите групи. Особено използването на ромски медиатори изглежда иновативно и обещаващо.

Когато посетихме екипите за предоставяне на мобилни консултации, моделът функционираше едва от една година. Въпреки това системата за насочване от медиаторите беше оценена като много важна от участващите ромски общности.

И адвокатите, и медиаторът, и ръководителите изглеждаха ентусиазирани и ангажирани с проекта. Освен ако по-късните резултати по време на тестовия период не се окажат значително по-лоши, силно препоръчваме моделът, използващ ромски правни медиатори, да получи по-нататъшна подкрепа и идеята за въвеждането му в други адвокатски райони със значително ромско население да се превърне в официална политика в областта на правната помощ.

В Стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) здравните медиатори се споменават като връзка и гаранция за достъпа на уязвимите групи до системата на

здравеопазването¹³⁷. В стратегията не се споменава особено решаващият принос на правния медиатор за големия приток особено на ромски жени в проектите за обхват. Въпреки това те очевидно трябва да бъдат част от правната помощ на терен.

ПРЕПОРЪКА №. 40:

Във всички ромски общности хората следва да имат достъп до екипи от ромски медиатори и предоставящи правна помощ адвокати.

България следва да създаде механизъм за наемане на служители, който да гарантира наемането и стабилността, и да включи необходимите разпоредби в българския Закон за правната помощ.

6.4 Предизвикателства, свързани с данните

Адвокатската колегия в Стара Загора посочи друг сложен проблем, свързан с данните и цифровизацията. Амбицията както на национално, така и на местно ниво е да се създаде обща база данни за направления. Например, когато има случай на трафик на хора или домашно насилие, институцията, която получава информацията първа, трябва да може да я въведе в база данни, до която другите заинтересовани институции да имат достъп онлайн. Когато бъде подаден сигнал, съответната институция трябва да може да се справи със своята част от случая. Жертвата трябва да бъде избавена от необходимостта да обикаля от институция на институция и да разказва случая си.

Това е и начин да се предотврати вторична виктимизация.

По време на интервюто старозагорският екип по предоставяне на мобилни консултации илюстрира проблема:

„В момента използваме телефона за този вид механизъм за насочване. В един случай на домашно насилие се обадохме в дирекцията за социално подпомагане в града, т.е. социалните служби, и препратихме съобщението за инцидента на домашно насилие.

Тогава от дирекцията за социално подпомагане се обадиха на полицията и на местната адвокатска колегия, които си сътрудничиха и изпратиха адвокат в дирекцията за социално подпомагане, за да предостави на жертвата информация за правна помощ, а полицай отиде да търси извършителя едновременно.

За съжаление, докато намерят извършителя, той успял да пребие жертвата отново толкова силно, че тя била приета в болница. Сега обаче той е обвинен в опит за убийство. Така че, докато адвокатът, който е назначен от Бюрото, предоставя консултации по въпросите на домашното насилие, адвокатската колегия действа едновременно, за да подготви документацията за назначаване на този адвокат за безплатно процесуално представителство в съда по въпросите на домашното насилие“¹³⁸.

Скоро след нашето интервю проектът за обща база данни беше обсъден със заместник-министъра на правосъдието. Изглежда очевидно, че практическите предимства на една функционираща система от данни биха повишили значително ефективността и резултата от подобни дела.

¹³⁷ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VII 2.

¹³⁸ Интервю Стара Загора, 11.05.2022 г., ред.

ПРЕПОРЪКА №. 41:

Следва да се доразвие и въведе в действие база данни за пренасочвания, която да намали необходимостта от многократно подаване на документи от жертвите.

6.5 Работа по въздействие

6.5.1 Въведение

Въздействие. Под „работа по въздействие“ разбираме правни стратегии, предназначени да се справят с общите правни нужди на няколко клиенти колективно, а не чрез отделни дела. Паралелно може да бъде адвокат на членска организация, който препраща дела, засягащи интересите, за които се грижи организацията от името на всички членове.

Няколко от документите, използвани в настоящия доклад, описват и анализират правните реформи, насочени към хора с ниски доходи, ромите, жените от ромски произход и ромските деца. Те могат да съдържат обширни списъци с предложения за съществени реформи за подобряване на условията на живот на бедните хора. Някои от тях вече са действащи, което означава, че България е приела необходимото законодателство.

Правната помощ е средство за ефективно прилагане на тези реформи за бедните хора. Въпреки това много хора с ниски доходи може да нямат способността да се идентифицират като имащи или нямащи право на помощ, да представят необходимите документи, както и самочувствието и смелостта, необходими за предявяване на иск. Ако въпросът е с известна правна сложност, те може да се нуждаят от помощ, за да бъдат идентифицирани и приложени законните им права. Ако са бедни, те ще се нуждаят от правна помощ, която схемите за правна помощ - включително българската - предлагат в известна степен. Нерядко подобни проблеми, например искове за социални помощи, са сходни за много хора с ниски доходи. Те могат да бъдат решени по-ефективно чрез системни промени, обхващащи всички или повечето от засегнатите хора.

Традиционната правна помощ не се предоставя за такива услуги. Всяко засегнато лице трябва да кандидатства индивидуално и да отговаря на критериите за бедност и проблеми. При успех съдебното решение обвързва само страните по делото, което означава, че другите членове на групата също трябва да заведат дело, ако загубилата страна не желае да приеме решението като прецедент. Ако такива искове се разглеждат индивидуално, всички бедни ищци може да се нуждаят от правна помощ.

Когато осъзнае, че много хора могат да предявят подобни искове, стратегията на противната страна може да бъде да уреди първото дело, за да избегне прецедент, и след това да продължи с оспорваната практика спрямо останалите членове на групата, надявайки се, че те няма да знаят за делото и за обхвата на правната помощ и ще се откажат от предявяването на индивидуални искове. Такива резултати възпрепятстват ефективността на законните права и могат да направят въпросното законодателство предимно символично.

"Колективни искове". Няколко юрисдикции са въвели специално процесуално средство за разглеждане на групови дела, наречено "колективни искове", разработено в САЩ като част от "Войната срещу бедността". "Класа" не се използва в марксисткия смисъл, а като широк термин, приложим за различни видове групи, които имат някои общи правно значими характеристики.

Процесуалното средство дава възможност да се предяви иск от името на всички хора, които са пострадали от един и същи вид, например предполагаеми неправомерни

административни решения или продажба на един и същи вид дефектни потребителски стоки, и да се постигнат съдебни решения, задължителни за всички членове на групата, както и за контрагента. "Групово съдебно производство" е друго използвано обозначение.

Колективните или груповите съдебни иски могат да бъдат ефективни средства за осъществяване на правата на хората с ниски доходи, вместо да имат предимно символичен характер. Когато се развиват в САЩ, на колективните иски се гледа като на важно средство в борбата с бедността и те стават част от правната помощ в САЩ.

Други видове работа по въздействие чрез съдебни дела. Колективните иски са само един от видовете съдебни спорове за въздействие. Друга колективна стратегия може да включва тестови дела, за да се провери доколко съдилищата могат да бъдат отворени към нуждите на въпросната група и, ако са успешни, да създадат стимул за контрагента да се откаже и да уреди подобни иски от останалите членове на групата. Трета стратегия е да се съберат няколко подобни дела срещу един контрагент в едно общо дело. Четвъртата стратегия е принципно съдебно производство с цел създаване на полезен прецедент, който може да улесни постигането на положителен резултат при подобни иски.

6.5.2 Опитът с работа по въздействие чрез съдебни дела

Потърсихме български примери за юридическа работа по въздействие и интервюирахме адвокат Наташа Добрева за нейния опит¹³⁹.

Работни области, връзки и стратегия. Добрева има собствена адвокатска кантора и специализира в международното право в областта на правата на човека. Тя си сътрудничи с няколко неправителствени организации, разположени предимно в София. Всяка от тях има специфична целева група за уязвими хора като деца, жени, жертви на насилие, наркозависими, сексуални работници, ЛГБТИ хора и др.

Неправителствените организации се обръщат към нея поради дългогодишното си сътрудничество и могат да я включат в изпълнението на проектите си в различни правни роли, например като доставчик на услуги, адвокат, правен консултант и т.н.

Плащат ѝ неправителствените организации. Услугата ѝ е безплатна за клиентите. НПО могат да плащат и съдебните такси, които могат да бъдат доста високи.

Клиентите ѝ са хора, които нямат достатъчно средства, за да наемат адвокат. Възможностите им са или да ползват нейните услуги, предлагани и финансирани от НПО, или да подадат молба за правна помощ до НБПП.

Въпреки това тя може да откаже повтарящи се, многобройни дела, тъй като търси дела, подходящи за стратегически съдебен процес. Те трябва да имат потенциал да се превърнат в прецедент. При дела, които се считат за прости и лесни, тя съветва колегите си от НПО да се обърнат към НБПП.

Отзивите на колегите ѝ обаче я научават, че НБПП работи бавно. Ангажирането на конкретен адвокат за даден случай може да отнеме седмици и месеци. Някои от адвокатите на НБПП също не са много добре обучени за въпросите, с които се занимава Добрева; домашното насилие и трафикът на хора изискват специализация.

Пасивност на жертвите при ползването на правна помощ. Добрева също така приема да представлява жертвите по много наказателни дела. Нейната работа запълва една празнота, тъй като според българското законодателство властите нямат задължение да назначат адвокат на жертвата, както е при защитниците. Те имат само задължението да ги информират: „Имате право на правна помощ, ако искате, но тогава трябва да си я организирате сами“.

Работи предимно с бедни жени с ограничено образование. Те трябва да бъдат подтиквани и към тях да се подхожда активно. Ако просто им кажете, че имат право на



Наташа Добрева, адвокат.

¹³⁹ Интервю от 09.05.2022 г.

адвокат, те няма да направят нищо. Адвокатите трябва да се свържат с жените и да бъдат убедителни. Неправителствените организации също така допълват информацията за правната помощ, предоставяна от полицията.

Стратегически дела. Добрева определя като стратегически дела тези, които имат потенциал да имат не само регионално, но и международно въздействие. Такива дела могат да се отнасят до системен проблем, който продължава да съществува в България.

Примери:

- Когато обичайният законен представител на детето, какъвто е майката или бащата, е извършил престъпление срещу детето си, властите допускат грешки по отношение на това кое е лицето, отговорно за подписването на някои документи и книжа в полза на детето.
- Несправяне на полицейските органи с разследването на насилието, основано на пола, тъй като те го смятат за частен конфликт между съпрузи, а не за нещо, с което трябва да се занимават полицията и прокуратурата.
- Неразрешаване на еднополовото партньорство, следващият еднополов брак и приемането на ЛГБТ хората.
- Българските съдилища не осъждат трафикантите да обезщетяват жертвите на трафик за това, че са ги лишили от доходите, които са спечелили от сексуална експлоатация.

Обикновените адвокати, предоставящи правна помощ (*ex officio*), имат ограничен опит и разбиране за такива случаи.

Важна причина да се търсят случаи, които могат да се превърнат в прецеденти, са ограничените ресурси на НПО. Случаи, които могат да окажат въздействие върху подобни проблеми, ще бъдат по-ефективни, отколкото само индивидуалното решаване на проблемите.

За повечето НПО правното обслужване е странична дейност. Ако обаче основната задача е да се предоставят психологически услуги на жертви на домашно насилие, психолозите могат да открият, че правните въпроси са част от проблемите на жертвите и да се обърнат към Добрева.

Смятаме, че инструментите за въздействие са полезен инструмент за НПО в България, които искат да развият правото чрез съдилищата. Правната помощ трябва да бъде отворена и за финансиране на колективни иски от името на групи, които са достатъчно бедни, за да могат да се възползват от правна помощ.

6.5.3 Омбудсман на България¹⁴⁰

¹⁴⁰ Интервю с омбудсмана на България 09.05.2022 г.

Компетенции и информационна дейност на омбудсмана. Основна задача на омбудсмана е да се застъпва и защитава правата и свободите на гражданите, когато техните интереси са нарушени от държавата, общинските органи или частни субекти при изпълнение на публични функции. Гражданите подават жалби за нарушаване на техните права по телефон, електронна поща или по пощата. След като получи жалбата, институцията на омбудсмана извършва проверка.

Ако при проверката се установи, че проблемът е разрешим чрез ролята на посредник или адвокат, омбудсманът полага усилия

да възстанови и защити правата на гражданите пред въпросните институции.

Освен това *групи* граждани също могат да се обърнат към омбудсмана, ако правата им са били нарушени. Ако при проверката се установи, че е извършено нарушение, омбудсманът изготвя препоръки за възстановяване на правата и за отстраняване на всички видове нарушения, които са били извършени.

Друга компетентност на омбудсмана е да прави предложения и препоръки до парламента за изменения и допълнения на законодателни актове или за приемане на висящо предложение за закон, когато въпросът е свързан със защитата на правата и свободите на гражданите. Омбудсманът може да даде становище по всеки проектозакон, който се разглежда в парламента.

През май 2022 г. омбудсманът участва в работна група в Министерството на правосъдието по законодателен проект, който се отнася до правата и свободите на гражданите в Закона за защита от домашно насилие и изменението и допълнението на Закона за правната помощ. Законът за правната помощ е особен приоритет. Измененията се отнасят до разширяване на кръга на лицата, които могат да се възползват от безплатна правна помощ, както и до обхвата и обема на самата правна помощ. Омбудсманът е подписал меморандум за сътрудничество с НБПП.

Омбудсманът може да сезира Конституционния съд, ако установи, че определен законодателен текст противоречи на Конституцията. През последната година омбудсманът е предал на Конституционния съд пет дела за противоконституционни законодателни текстове. И петте искания имаха положителен резултат. Когато установи, че съществува противоречива съдебна практика, омбудсманът може да сезира Върховния касационен съд и/или Върховния административен съд за постановяване на решение/постановление за тълкуване на правния текст.



Омбудсман.

6.5.4 Заключение

В България има голям брой хора с ниски доходи, които отговарят на условията за получаване на правна помощ, и тяхната нужда от правна помощ изглежда всеобхватна.

Броят на делата, по които е предоставена правна помощ по ЗПП, изглежда покрива само част от предполагаемата нужда. Особено жените и мъжете от ромски произход изглеждат слабо защитени от схемата на практика.

Използването на работа с цел въздействие, включително стратегически съдебни спорове, би могло да повиши значително ефективността на правната помощ и да изясни основните фактори, които пораждаат нуждата, много по-добре от отделните случаи. Делата за въздействие са по-подходящи за предизвикване на общи промени в съдебната практика, законите и нормативните актове, които биха могли да премахнат проблема за всички засегнати, без да се налага да се препращат голям брой индивидуални иски за правна помощ.

Правомощията на омбудсмана се явяват важен инструмент в работата по преодоляване на проблемите на жените от ромски произход и мъже, както и на други бедни българи. Правната помощ следва да обхваща делата пред омбудсмана. Правната помощ следва да обхваща и жалби до омбудсмана относно общи недостатъци на закона, когато получателите на правна помощ губят делата си.

Реформите от 2023 г. на правната помощ по административни дела в чл. 21, т. 1 и 3 от НБПП изглежда обхващат производствата пред звената на публичната администрация, които имат правомощия за вземане на решения. Компетенциите на омбудсмана изглежда се ограничават до *препоръки* към административните звена, които притежават такива правомощия. Ако това е така, правната помощ няма да обхваща жалби до омбудсмана, а според нас би трябвало да обхваща.

Норвежкият омбудсман има също така правомощието да препоръчва отпускането на правна помощ на граждани по принципни въпроси. Разпоредбата гласи:

„Правна помощ на частно лице по съдебен иск се предоставя без проверка на липсата на средства, проверка на предмета на делото или проверка на основателността, ако това е препоръчано от парламентарния омбудсман за контрол на публичната администрация“¹⁴¹ (превод на автора).

ПРЕПОРЪКА №. 42:

Работата по въздействие чрез съдебни дела следва да бъде част от правната помощ. Българският Закон за правната помощ следва да бъде изменен, така че да предвижда колективни иски.

НПО и други благотворителни организации следва да имат право да подават молби от името на групи, които се състоят предимно от хора с ниски доходи, отговарящи на условията за получаване на правна помощ. Следва да се извърши проучване на различните видове стратегии за въздействие с цел включването им в българската правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 43:

Правната помощ следва да обхваща индивидуалните жалби до омбудсмана. Когато ползвателите на правна помощ загубят делата си, правната помощ следва да покрива използването на адвокати при подаване на жалби до омбудсмана като част от работата по отстраняване на недостатъците в законодателството.

¹⁴¹ Норвежки закон за правната помощ от 1980 г. § 16 (1) 3.

ПРЕПОРЪКА №. 44:

България следва да обмисли предоставянето на правна помощ на страната по дела, препоръчани от българския омбудсман, без да се изисква проверка за липсата на средства, проверка на предмета на делото или проверка на основателността.

6.6 Сключване на договори

Предложихме *сключването на договори* за правна помощ като средство в няколко обсъждания и препоръки в доклада досега. На този етап бихме искали да дадем по-широко обяснение на инструмента и неговите приложения. Инструментът е гъвкав, което означава, че може да се използва като дребно допълнение към съществуващите схеми за правна помощ с такси на дело, както и за по-широкообхватни реформи на правната помощ. В настоящия доклад искаме само да очертаем някои основни характеристики на модела на договаряне в допълнение към отделните препоръки, които сме направили. Препоръчваме също така да се направят допълнителни проучвания на договарянето, за да се реши кои видове договаряне биха могли да бъдат полезни в процеса на по-нататъшно развитие на правната помощ в България.

Англия и Уелс развиха възлагането на поръчки за правна помощ в годините след 2000 г. като гъвкав инструмент, който може да се адаптира към местната ситуация - както към съществуващата правна нужда, така и към наличните доставчици като адвокатите с частна практика и НПО и други квалифицирани доставчици, ако има такива.

Такива договори с доставчици могат да съдържат широк спектър от условия. Те могат да съдържат изчерпателни спецификации на правните услуги, които трябва да се предоставят, като например обем и вид на делата, вид на клиентите, които трябва да бъдат обслужвани, местоположение и работно време, обхват, обработка на жалби и искове, критерии за компетентност и качество на услугата.

Те могат да съдържат и разпоредби относно възнаграждението и начина на плащане – например на месечни суми. Тогава не се извършва отделно плащане за отделния случай, което вероятно значително опростява фактурирането и плащането. При по-значителен обем договорите могат да съдържат годишна цена за определен период от време – например 2-5 години, и да осигурят стабилен и значителен доход за доставчика по време на договорения период.

Разпоредбите за осигуряване на качеството могат да се отнасят до предварителния контрол чрез критериите за качество в договора, а след това - чрез партньорска проверка. Партньорската проверка означава, че добре квалифицирани юристи оценяват качеството на услугата на произволно избрана извадка от досиета на делата на доставчика, като се съсредоточават върху комуникацията с клиента, консултирането на клиента, определянето на размера на всяко дело, ефективността на услугата и т.н.

Договорите могат да бъдат стандартизирани и да се използват за няколко доставчика или да бъдат индивидуално адаптирани към специфичните нужди на клиентите и възможностите на доставчика. Ако са налице повече доставчици от необходимото, може да се използва тръжна процедура за сключване на договор – например между адвокатски кантори – с уточняване на услугите, които отговорникът за търга иска.

Договорите могат да съдържат и други видове разпоредби, например относно

продължаващото обучение, надзора и последиците от нарушаване на договора, и могат също така да делегират на доставчика на услуги компетентността да приема отделни кандидати за правна помощ. Ако се използват систематично, разходите ще бъдат по-лесно предвидими за финансиращите органи, а процесът на кандидатстване – по-малко бюрократичен и по-бърз от система, основана на предоставяне на правна помощ за всеки отделен случай, каквато е настоящата система в България.

Няколко от нашите препоръки включват подобряване на продължаващото обучение и специализация по видове дела и клиенти, които са важни за правната помощ. Смятаме, че жените, мъжете и децата от ромски произход са основна цел за такова обучение. Повишената компетентност в областта на работата по въздействие е друга. Задължението за преминаване на такова обучение би могло да бъде част от договора за правна помощ. По подобен начин в договора може да се включи и задължение за разглеждане на договорен брой избрани случаи на роми.

Продължителността от 2 до 5 години може значително да помогне за развитието на специализиран експертен опит в областта на правната помощ. В договорите могат да се уточнят задълженията на защитниците и адвокатите на жертвите по отношение на контактите, наличността и съдържанието на услугите, както и да се предвидят специални договорености за възнаграждение, насърчаващи качеството и ефективността. Договорите могат да бъдат адаптирани към новите адвокати, които искат да се установят, и да предлагат както възможности за развитие и специализация в областта на правната помощ, така и стабилен доход за няколко години.

Използването на тръжни процедури е в съответствие с европейските принципи за закупуване на услуги от обществения сектор, като се спазват принципите на лоялната конкуренция и се използва пазарната сила на органите за правна помощ като големи купувачи на правни услуги.

България, както и много други европейски страни, използва пазарната си сила, за да поддържа ниски такси, и оставя контрола на качеството на сдруженията на доставчиците – а именно на адвокатските колегии. Конкуренцията не се използва като инструмент за подобряване на достъпа и качеството на услугите за правна помощ. Английската правна помощ възприема сключването на договори като важен инструмент за контролиране на разходите за правна помощ и за осигуряване на качество и стабилност при предоставянето на правна помощ.

ПРЕПОРЪКА №. 45:

България следва да проучи приложимите договори за правна помощ в други юрисдикции и да приложи инструмента, когато това е полезно за подобряване на правната помощ за потребителите.

7 ДРУГИ ПРИМЕРИ ЗА ДИСКРИМИНАЦИЯ НА РОМИ

7.1 Въведение

Ромите са обект на дискриминация в редица области като наказателно правосъдие, образование, трудова заетост, здравни услуги, жилищно настаняване, език, реч на омразата и др. Освен това жените от ромски произход са обект на дискриминация по полов признак.

Ако се прилагат, правните средства могат да бъдат ефективни антидискриминационни мерки. Ако е ефективна, правната помощ може да бъде важно средство за защита на хора с ниски доходи – включително жените от ромски произход – от дискриминация. Ако са неефективни, политиките за борба с дискриминацията могат да станат предимно символични, което означава, че законодателството изглежда добре, но тъй като не работи на практика, дискриминацията продължава.

Няма да се опитваме да обхванем всички основни форми на дискриминация, на които жените от ромски произход могат да бъдат подложени. Фокусираме се върху ролята на правната помощ в антидискриминационните стратегии за избрани проблеми, които използваните от нас доклади посочват като важни за борбата с дискриминацията на ромите.

Първо, анализираме основния български инструмент за борба с дискриминацията, а именно Комисията за защита от дискриминация (КЗД), и оценяваме ролята на правната помощ в работата на КЗД.

В рамките на наказателното правосъдие вече анализирахме необходимостта от правна помощ за противодействие на дискриминацията на жените от ромски произход като жертви по време на наказателното преследване за трафик с цел сексуална експлоатация и домашно и сексуално насилие. Сега разглеждаме избрани проблеми, свързани с дискриминацията в областта на заетостта, жилищното настаняване и здравните услуги, и допълнително обсъждаме ролята и необходимостта от правна помощ в борбата с тази дискриминация.

Избрахме проблемите, които коментираме, тъй като наличната информация съдържа сериозни признаци за опасна дискриминация. Изборът ни обаче не означава, че дискриминацията на ромите в други области – например в образованието или обществените обсъждания – е по-малко опасна. Нямаме за цел да правим надеждни сравнения с дискриминацията в други области.

7.2 Комисия за защита от дискриминация

7.2.1 Структура и задачи¹⁴²

¹⁴² Пекин +25 стр. 69-70.



Комисия за защита от дискриминация

КЗД е една от двете национални институции по правата на човека в България. Другата е Омбудсманът на Република България. По-рано анализирахме омбудсмана като другата основна институция с отговорности за борба с дискриминацията на ромите в България, а сега се фокусираме върху КЗД.

Според Европейската мрежа на националните институции по правата на човека

„(Б)ългарската комисия за защита от дискриминация беше акредитирана със статут „Б“ през октомври 2011 г. КЗД отбеляза, че мандатът на Комисията се ограничава до предотвратяване и защита от дискриминация и до насърчаване на равните възможности, като по този начин не отговаря напълно на широкия мандат в областта на правата на човека, изискван съгласно Парижките принципи на ООН. SCA също така насърчава изменение в законодателството относно Комисията, за да се осигури ясен, прозрачен и основан на участието процес на подбор и назначаване на органа за вземане на решения“¹⁴³.

КЗД е независим специализиран национален орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване на равни възможности. КЗД разполага с широки правомощия, както за прилагане, така и за превенция. Органът разглежда и решава случаи на защита от дискриминация по отношение на всички защитени признаци, предвидени в националното законодателство и в международните актове. Решенията му са правно обвързващи, като могат да се обжалват пред Върховния административен съд¹⁴⁴.

КЗД е създадена и функционира в съответствие със Закона за защита от дискриминация. Разпоредбите му са съществена част от антидискриминационната политика на България, включително превенцията на дискриминацията, основана на пола.

КЗД се състои от деветима членове – петима, избрани от Народното събрание, и четирима, назначени от президента на Република България. КЗД използва както

¹⁴³ <https://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/bulgaria/> посетен на 10.04.2023 г.

¹⁴⁴ Атанасов, Ковачевич, Шпиталски, Равлик *Дискриминация срещу ромите в Хърватия и България: Сравнителен доклад*. 2021 г.. Група за правата на малцинствата в Европа (MRGE 2021) стр. 13-14.

специализирани постоянни състави, така и ad hoc състави при вземането на решения по жалби за дискриминация.¹⁴⁵

КЗД има регионални представители в цялата страна¹⁴⁶. Те изпълняват консултативни, контролни и организационни функции и оказват методическа помощ за подобряване на достъпа до КЗД и защита на правата на физическите и юридическите лица на територията на съответните региони и в страната като цяло.

Между 2014 г. и 2018 г. КЗД е образувала 110 дела относно пола като защитен признак, като 60% от тях са свързани с множествена дискриминация, основана на пола. След широкия признак „лично положение“, признаците, които се появяват най-често в комбинация с признака „пол“, са „увреждане“, „образование“ и „семеино положение“. През същия период в КЗД са били образувани 14 производства за сексуален тормоз¹⁴⁷.

Българският Наказателно-процесуален кодекс (НПК) съдържа разпоредби, които задължават съдиите, съдебните заседатели, прокурорите, полицаите и другите служители, участващи в наказателното производство, да се държат справедливо и безпристрастно при прилагането на закона, при вземането на решения и при извършването на други действия в рамките на наказателното преследване. Дискриминационното отношение, основано на раса, националност, етническа принадлежност, лично или социално положение и бедност, ще противоречи на тази норма.

Съдиите, прокурорите и следователите обаче не могат да бъдат изправени пред Комисията за защита от дискриминация за действия, извършени в рамките на техните задължения¹⁴⁸.

7.2.2 Оценката на Амалипе за КЗД

Неправителствената организация Амалипе¹⁴⁹ е направила оценка на КЗД в доклад за 2021 г. Амалипе се представя като организация изразяваща интересите на ромите.

Разглеждане на случаи от КЗД. В доклада на Амалипе се казва, че по отношение на работата на КЗД по случаите:

„КЗД е акредитирана като национален орган по правата на човека съгласно Парижките принципи на ООН. Тя изпълнява и функцията на национално звено за контакт по въпросите на престъпленията от омраза към Службата за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. КЗД приема жалби и сигнали от граждани с различен социален и икономически статус, представители на етнически малцинства, хора, изповядващи различни религии и вероизповедания, хора с различна сексуална ориентация и др. Законът допуска защита въз основа на 19 защитени признака (пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения,

¹⁴⁵ MRGE 2021, стр. 13-14.

¹⁴⁶ През 2020 г. CPD е имала 24 регионални офиса, вж. Beijing+25, стр. 15.

¹⁴⁷ Пекин+25 стр. 69-70.

¹⁴⁸ *Виновен по подразбиране* 2020 г., стр. 11-12.

¹⁴⁹ Центърът за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе" е водеща ромска организация, която работи за равноправното интегриране на ромите в българското общество. Начална страница: <https://amalipe.bg/en/about-us/> Посетен на 10.04.2023 г.

увреждане, възраст, сексуална ориентация... или други признаци, установени в закон или в международен договор, по който България е страна).

В специализираните производства пред Комисията не се води регистър на етническата принадлежност на жалбоподателите, което затруднява представянето и обработката на статистически данни за определена етническа група. Приема се, че практиките, свързани с представители на ромската общност, се считат за индикация за етническите характеристики на ромския произход¹⁵⁰.

На нарушителя могат да бъдат наложени принудителни административни мерки, глоби и имуществени санкции. Освен това потърпевщата страна може да предяви иск за неимуществени вреди пред съда. До 2018 г. 13 % от делата, разглеждани от КЗД, са свързани с етническа дискриминация, като тези жалби от роми са се отнасяли до равен достъп до здравни услуги, образование и заетост, включително правото на труд¹⁵¹.

***Използване на КЗД от ромите.* Амалипе оценява използването на КЗД от ромите като ограничено:**

„Не можем да твърдим, че сред ромската общност има утвърдена практика да се подават жалби или да се съобщава за случаи на дискриминация в трудов или друг контекст (както и за насилие и реч на омразата). По-скоро ромите не са информирани за работата на институциите, които се занимават с такива въпроси. Липсата на необходимите познания за правомощията на тези институции и техните функции също възпрепятства активността на ромите за защита на техните основни права. Хората по-скоро са убедени, че истината има само един аспект, който винаги ще бъде на страната на по-силния (мнозинството). Нивото на недоверие към съдебната и правоприлагащата система, както и към органите по въпросите на равнопоставеността, е високо“¹⁵².

***Достъп до правна помощ.* Амалипе посочва липсата на достъп до правна помощ като един от важните фактори:**

„На държавно ниво няма система за подкрепа и съдействие на ромите да подават жалби и да искат правна помощ. Това е очевиден пропуск с оглед на по-ниското ниво на образованост на много роми (и турци), както и на езиковата бариера. Единствената съществуваща възможност за това в момента е в рамките на проекта JUSTROM на Съвета на Европа и Европейската комисия. В България този проект се изпълнява с голям успех в две (от общо 28) области, а именно Пловдив и Велико Търново, като подпомага около 1000 роми (предимно ромски жени) с консултации, подкрепа при подаване на жалби и друга професионална помощ, предоставяна от адвокати, ромски медиатори и координатори. Освен това някои неправителствени организации, като Български хелзинкски комитет и Фондация „Равни възможности“, също предоставят ограничени

¹⁵⁰ Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе и др., *Мониторингов доклад на гражданското общество за изпълнението на стратегията за ромите в България. Фокусира се върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията.* Март 2018 г. стр. 27. (Амалипе, 2018 г.)

¹⁵¹ Амалипе, 2018 г., стр. 27.

¹⁵² Амалипе, 2018 г., стр. 28.

възможности за такава подкрепа в рамките на своите проекти“¹⁵³.

Ромско недоверие и безсилие. Амалипе се позовава и на мнения от фокус групите относно липсата на доверие на ромите в органите на властта:

„Участниците във фокус-групите¹⁵⁴ в България също подчертаха недоверието, което ромската общност изпитва към полицейските служители, прокурорите, КЗД и държавните институции като цяло. Беше споменато също, че много роми, жертви на дискриминация, не знаят къде да потърсят средства за защита. Адвокатите и правните експерти, участници във фокус групите в България, подчертаха, че решенията на КЗД не са достатъчно ясни и често са противоречиви. Участниците смятат, че е наложително да се положат усилия и да се преодолеят противоречията в решенията на КЗД. Това би направило практиката на КЗД предвидима и би осигурило правна сигурност, която е съществен елемент от правото на справедлив съдебен процес. Освен това антидискриминационната защита, предоставяна от държавните институции, не е напълно ефективна поради процесуалния характер на произнасянето по делата и ограниченията на видовете дискриминация, които могат да бъдат разглеждани от КЗД“¹⁵⁵.

7.2.3 Заключение

Статистическите данни на КЗД за 2014-2018 г. относно дискриминацията по пол не правят впечатление в сравнение с огромния опит на ромите в областта на дискриминацията, описан в различните доклади, които цитирахме. Амалипе се позовава на следната оценка:

„КЗД се разглежда от интервюиран експерт, председателя на Българския хелзинкски комитет Кр. Кънев, като недостатъчно активна в случаите, свързани със събарянето на къщи, обитавани от роми, както и в случаите на дискриминация, в които са замесени полицейски служители ...“¹⁵⁶.

Оценките на Амалипе за КЗД изглеждат надеждни и ние се основаваме на тях в нашите оценки и предложения.

Доказването на дискриминация може да се окаже сложна задача. Въпреки че КЗД може да проучва и решава случаи на дискриминация по своя инициатива, добре обоснованите и добре аргументирани жалби значително увеличават шансовете на жалбоподателите за успех.

Преди това основна слабост на българската антидискриминационна система беше, че Законът за правната помощ не обхващаше жалбите пред КЗД.

Както разбрахме от нашите интервюта през 2022 г., Министерството на правосъдието и НБПП смятат, че разширяването на правната помощ обхваща и КЗД.

¹⁵³ Амалипе, 2018 г., стр. 28-29.

¹⁵⁴ "Емпиричното изследване се състоеше от осем интервюта с фокус групи във всяка страна. ... в България общо 65 души (46 жени и 19 мъже) участваха в други осем фокус групи." MRGE 2021, стр. 2. за повече подробности вж. също MRGE 2021, стр. 24.

¹⁵⁵ MRGE 2021, стр. 16.

¹⁵⁶ Амалипе, 2018 г., стр. 28.

Реформите от 2023 г. пренасят реформата чрез промени в чл. 21.

Предоставянето на правна помощ по дела за дискриминация пред КЗД ще помогне за изпълнението на минималната цел в стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) за „удвояване на дела на ромите, които подават сигнал, когато са дискриминирани“. Също така оперативната цел за гарантиране на правата на гражданите чрез „повишаване на капацитета по отношение на борбата с престъпленията и проявите на дискриминация, насилие или омраза, основани на етническа принадлежност“ ще да бъде насърчена, ако реформата на правната помощ стане ефективна¹⁵⁷.

По наша преценка КЗД очевидно отговаря на критериите за „съд“, посочени в чл. 6, параграф 1 от ЕКПЧ, и реформата на българското законодателство относно КЗД следва да бъде приведена в съответствие с правата на човека, вж. също препоръка № 2¹⁵⁸.

Друго предизвикателство е неудачното изключване на съдиите, прокурорите и следователите от юрисдикцията на КЗД за действия, извършени в рамките на служебните им задължения. Тъй като Върховният административен съд е касационна инстанция по решенията, постановени от КЗД, изключението е разбираемо за този съд. Въпреки това, предвид сериозните случаи на дискриминация на роми в системата на наказателното правосъдие, съществува необходимост от ефективни мерки за борба с дискриминацията, или чрез разширяване на компетентността на КЗД, или чрез създаване на специален орган, или и чрез двете.

ПРЕПОРЪКА №. 46:

Компетентността на Комисията за защита от дискриминация следва да включва съдебната система – съдилища, прокуратура и полиция – или да се създаде отделен антидискриминационен орган за съдебната система.

7.3 Заетост

Жените от ромски произход са подложени на тежка етническа дискриминация в областта на заетостта:

„Жалбите, подадени в КЗД във връзка с правото на труд, са предимно от жени. Често те са дискриминирани по отношение на неравностойното заплащане, непризнаването на стойността им като служители, понякога са третирани с недоверие или подигравки от предимно мъжкия персонал. Често в КЗД се подават жалби от жени, уволнени по време на бременност, от новоназначени млади жени, на които работодателите поставят ултиматум, че бременността би била нежелателна, от жени, които изпитват неблагоприятни промени в условията на труд при обявяване на бременността си, например работа без обедна почивка, тормоз, дискомфорт, непризнаване на пълната им стойност като служители, дори са обвинявани, че са предали доверието на ръководството, като са забременели“¹⁵⁹.

Също така младите роми се нуждаят от специална защита:

¹⁵⁷ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030г.), част VII 5.3.

¹⁵⁸ Р. 27.

¹⁵⁹ Пекин+25, стр. 6.

„Кодексът на труда предвижда законно наемане на работа на лице, ненавършило 18 години, само ако работата не е тежка, опасна или вредна за здравето и правилното развитие на детето и ако извършването на работата не пречи на детето да посещава редовно учебни занятия и да се обучава. На лица под 18 години се забранява да извършват всякаква работа, която е:

1. извън техните физически или психически възможности;;
2. свързана с излагане на вредно физично, биологично или химично въздействие, особено с токсични агенти, канцерогени, агенти, причиняващи наследствено генетично или вътреутробно увреждане;
3. свързана с вредности, които по какъвто и да е друг начин оказват постоянно неблагоприятно въздействие върху здравето;
4. в условия на радиация;
5. при изключително ниски или високи температури, шум или вибрации;
6. свързана с риск от трудови злополуки, за които се предполага, че не могат да бъдат осъзнати или избегнати от непълнолетния поради неговата физическа или психическа незрялост.

Деца на възраст под 18 години могат да бъдат наемани на работа, след като при медицински преглед се установи, че те са в състояние да извършват съответната работа и че тя няма да навреди на здравето им или да попречи на правилното им физическо, морално и умствено развитие.

Омбудсманът извърши преглед на постъпилите жалби, предостави становище по проекта на Закона за равнопоставеност на жените и мъжете, участва в работна група по въпросите на равнопоставеността на жените и мъжете и предостави обща позиция относно адекватните действия на компетентните държавни органи за осигуряване на приобщаването на момичетата от уязвимите групи, включително малцинствата¹⁶⁰.

Съгласни сме с предложенията на омбудсмана.

След реформите през 2023 г. делата за етническа и полова дискриминация в областта на заетостта, заведени пред Комисията за защита от дискриминация и други публични инстанции в системата за борба с дискриминацията, следва да отговарят на условията за получаване на правна помощ. Ако бъде ефективна, подобен обхват на правната помощ би могъл значително да подобри защитата на жените от ромски произход и възрастни срещу дискриминация в областта на заетостта. Ако е ефективна, реформата ще подпомогне борбата с дискриминацията на пазара на труда, която е част от *стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.)*¹⁶¹.

7.4 Събаряне на жилища

¹⁶⁰ Пекин+25 стр. 81-82.

¹⁶¹ Стратегия за приобщаване на ромите, част VII 3.

7.4.1 Жилищни условия на ромите

Настоящ стандарт на жилищата. Бедността също оказва влияние върху жилищния стандарт на ромите. Те живеят в сегрегирани, нестандартни и необезопасени селища и нямат възможност да регистрират жилищата си по законен начин. В доклад от 2017 г.¹⁶² е обобщено тяхното положение:

„Жилищата в общностите с преобладаващо ромско население са със значително по-лошо качество, отколкото жилищата в общностите с преобладаващо българско етническо население или други етнически групи. Тази жилищна ситуация е довела до сериозно социално изключване и е свързана с други проблеми, сред които: лоша инфраструктура (или липса на такава); лоши транспортни връзки; ниски нива на достъп до обществени услуги (електричество, водоснабдяване, канализация, улично осветление, отпадъци); липса на устройствени планове и възможности за законно строителство. Жилищната площ на глава от населението е значително по-малка в ромските квартали, отколкото при останалата част от населението. Кварталите са гъсто застроени и населени; налага се големи групи от членове на семейството да живеят заедно, въпреки тенденцията за намаляване на раждаемостта в ромската общност. В резултат на това средната жилищна площ за ромско семейство е около 10 кв. м в сравнение с почти 25 кв. м за етническото българско население.

Тези фактори означават, че ромите като етническа група са системно принуждавани (пряко или косвено) да живеят в жилища без правно основание и следователно в състояние на постоянна висока несигурност“¹⁶³.

Българската жилищна политика. Описанието се явява предизвикателство към неотдавнашната българска жилищна политика, описана в доклада „Пекин +25“, в който се посочват няколко подобрения, дължащи се на отпуснатите 3 462 млн. лв. през програмния период 2014-2020 г., които отговарят на установените национални нужди. Сред тях са: 1:

„✓ Създаване на инфраструктура за питейна вода и отпадъчни води. ...ефективността на използването на водата и намаляване на загубите на вода в тръбопроводите.
✓ Управление на отпадъците в съответствие с йерархията на отпадъците съгласно Рамковата директива за отпадъците. ...

Други проекти, планирани за изпълнение, включват мерки за справяне с проблема с прекомерните нива на прахови частици и азотни оксиди, генерирани главно от битовото отопление и транспорта“¹⁶⁴.

В доклада „Пекин+25“ се заключава:

„Изпълнението на тези проекти трябва да спомогне за намаляване на тежестта на

¹⁶² Институт за европейска политика „Отворено общество“, *Нарушения на правото на ЕС и на основните права от дискриминационното отношение на България към ромите в областта на жилищното настаняване*. 2017 г. (OSEPI 2017)

¹⁶³ OSEPI 2017 г., стр. 4. Вж. също описанието в Амалипе, 2018 г., стр. 32-35.

¹⁶⁴ Пекин+25 стр. 82.

неплатените грижи и домашния труд за жените; да подобри достъпа им до устойчива във времето и спестяваща труд инфраструктура (например достъп до чиста вода и енергия); и като цяло да подобри условията за превенция, свързана със здравето на населението на страната, включително на жените и момичетата“¹⁶⁵.

Въпреки това в правителствения доклад не се посочва до каква степен ромските общности са се възползвали от изброените в доклада реформи. Тъй като много от тях живеят в незаконни селища, подобренията вероятно са ограничени. Тъй като много жени от ромски произход прекарват по-голямата част от времето си у дома в селищата, те вероятно страдат най-много от лошите условия на живот на ромите.

7.4.2 Заповеди за събаряне и правна помощ

Използване на заповеди за събаряне. Ромските жилища са обект на строги заповеди за събаряне поради незаконно строителство върху земя, собственост на други лица.

Данни от проучване от 2016 г. показват, че от 514 заповеди за събаряне на жилищни къщи, издадени от Националната агенция за строителен контрол, 97 % са собственост на роми. Кметовете на 162 от 265-те български общини са издали 444 заповеди за премахване на жилищни сгради. Роми са собственици на 90 процента от тях¹⁶⁶.

Тези заповеди оставят засегнатите ромски семейства без дом, включително деца и уязвими възрастни, тъй като общините не са осигурили алтернативни жилища¹⁶⁷. Като се има предвид сериозността на описаните проблеми, констатацията на OSEPI от 2017 г., че жилищните проблеми на ромите продължават да съществуват, изглежда валидна и през 2023 г. Според Българския хелзинкски комитет практиката на събаряне на незаконни ромски къщи продължава, главно в големите градове като Стара Загора и Пловдив¹⁶⁸.

Безсилие на ромите. В доклада на OSEPI за 2017 г., цитиран по-горе, се казва:

„Съществуващата българска правна рамка и политиките, включително Националната стратегия за интегриране на ромите 2012-2020 г., както и действията на централната и местната власт, не улесняват или не целят да постигнат прекратяване на това положение. Съществуват много ограничени възможности за узаконяване на жилища, които остават неизползвани от част от ромите, които биха могли да се възползват от тях. В повечето райони местните администрации не се стремят да информират или да подпомагат ромите да използват процедурите за узаконяване на жилищния статут, а на ромите им липсва информация за тези процедури, както и доверие в закона и държавните структури“¹⁶⁹.

Липса на административна свобода на преценка. OSEPI 2017 също така критикува

¹⁶⁵ Пекин+25 стр. 82.

¹⁶⁶ OSEPI 2017 г., стр. 8.

¹⁶⁷ OSEPI 2017 г., стр. 8-10.

¹⁶⁸ Български хелзинкски комитет, *Правата на човека в България през 2020 г., стр. 16. 2021(?)*

¹⁶⁹ OSEPI 2017 г., стр. 4. Стратегията, коментирана в OSEPI 2017, е заменена от новата стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.).

липсата на свобода на преценка, с която разполагат административните съдилища в случаите на разрушаване на жилища:

„Съдебният контрол в случаи на принудително разрушаване е възможен в два ключови момента от процеса на разрушаване: първо, когато е издадена заповед, и по-късно, ако заповедта е изпълнена. И в двата момента компетентни са административните съдилища. Решението на първоинстанционния административен съд относно заповедта за събаряне може да бъде преразгледано от Върховния административен съд („ВАС“), но решенията на първоинстанционния съд относно изпълнението са окончателни.

Що се отнася до заповедите за събаряне, през последните седем години ВАС последователно тълкува българските закони, изискващи събаряне на незаконни постройки, като непредоставящи право на преценка на административните или съдебните органи да не издадат заповед за събаряне. ВАС е постановявал, че заповед за събаряне трябва да бъде издадена за строеж, изграден без разрешение, дори ако той не е в нарушение на местния устройствен план или други законови изисквания. ВАС е постановил, че административните органи нямат право на преценка относно издаването на заповеди за събаряне на незаконно построени сгради и че единственият законосъобразен начин на действие, който е достъпен за съда в такива случаи, е да потвърди заповедта. Тези решения изключват прилагането на българския закон, който изисква от административните органи да спазват принципа на пропорционалност, тъй като той се прилага само когато органът има право на преценка. ВАС е постановил, че органите не са длъжни да разглеждат и оценяват вредите, причинени на засегнатите от заповедта за събаряне лица.

Що се отнася до изпълнението на заповеди за събаряне на незаконни постройки, съдилищата не поддържат последователна практика. На първо място, съществуват ограничения в обхвата на съдебния контрол, тъй като той не се прилага за никакви действия, предприети по време на процедурата по изпълнение на заповедта за събаряне. В някои съдебни решения не се признава процесуалната легитимация на лицата, които не са адресати на заповедта за събаряне и чиито права на собственост не биха били засегнати от нейното изпълнение. Що се отнася до въпроса за приложимостта на принципа на пропорционалност, някои съдии са установили, че той е неприложим, и са ограничили съдебния контрол до процесуални въпроси. Други разглеждат въпроса, като се позовават на принципа на пропорционалност, но дори когато сградата е единственото жилище на жалбоподателя, искът се отхвърля с мотива, че няма други средства за борба с незаконното строителство¹⁷⁰.

Липсата на административна свобода на преценка прави механизмите за правен контрол неефективни.

Ролята на омбудсмана на България. В своята работа омбудсманът е установил, че пречките, с които се сблъсква предимно ромското население, са свързани главно с липсата на информация за възможностите на гражданите да защитят своите права. В случаите на изселване и събаряне на незаконни постройки гражданите остават без дом. През годините омбудсманът е установил, че гражданите в кварталите, засегнати от

¹⁷⁰ OSEPI 2017 г., стр. 6-7.

изселвания, не знаят и не разполагат с информация за начините за защита на правата си. В такива случаи основната компетентност на омбудсмана е общото застъпничество – или работата по въздействие, както използваме този термин в настоящия доклад.

Заклучения. Както показва докладът на OSEPI, делата за разрушаване повдигат сложни правни и фактически въпроси. В доклада се твърди, че принципът в българското право за пропорционалност между отрицателен ефект от дадена мярка и ползите от нея все още се прилага по отношение на засегнатите семейства и квартали. Административните органи и административните съдилища не могат да прилагат правилно тези принципи, ако не разгледат задълбочено и подробно конкретните правнозначими обстоятелства. За бедните семейства такова изясняване на случая едва ли може да бъде справедливо без достъп до правна помощ. Върховният административен съд обаче е решил друго.

В стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) подобряването на жилищните условия, включително прилежащата техническа инфраструктура и инфраструктурата за обществени услуги, е отделна оперативна цел в седем широки точки. Точка 6 включва:

„Приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройството на територията за въвеждане на принципа на съразмерност при издаване на заповед за премахване на незаконен строеж, представляващ единствено жилище за неговите обитатели“¹⁷¹.

Ромските семейства са непропорционално засегнати от заповедите за събаряне и страдат най-много от липсата на правна защита. Тяхното положение трябва да бъде подобро. Съществуващите правни възможности за намаляване на отрицателните последици от събарянето на ромски жилища до голяма степен остават неизползвани днес поради правното безсилие на ромите, а също и поради административното невежество.

След реформите през 2023 г. чл. 21 от ЗПП следва да обхваща делата за разрушаване не само на съдебно, но и на административно ниво. Въвеждането на принципа на пропорционалност очевидно ще подобри ефективността на правната помощ при защитата на уязвимите роми срещу необосновани последици от разрушаването.

ПРЕПОРЪКА №. 47:

България трябва да въведе отново принципа на пропорционалност в случаите на разрушаване на жилища чрез законодателство.

Достъп до КЗД. КЗД, централният български орган по въпросите на равенството, не се счита за компетентен да спира или отменя заповеди за разрушаване на жилища¹⁷². Делата за събаряне могат да навредят както на отделни роми, така и на по-големи групи. КЗД изглежда като очевидна инстанция за оценка дали такива заповеди предполагат етническа дискриминация и следва да е компетентна да спира и отменя заповеди, за

¹⁷¹ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VII 4 № 6.

¹⁷² OSEPI, стр. 8, параграф 17.

които е установено, че са дискриминационни.

ПРЕПОРЪКА №. 48:

Комисията за защита от дискриминация следва да бъде компетентна да спира и отменя заповеди за разрушаване на жилища, за които е установено, че са дискриминационни.

7.4.3. Права на човека. Димитрова и други срещу България

Събарянето може да повдигне въпроса за нечовешко и унижително отношение, забранено в чл. 3 от ЕКПЧ, и за правото на зачитане на семеен живот и дома в чл. 8, параграф 1.

*Димитрова и други срещу България*¹⁷³ описва жестокостта на събарянето на ромски къщи във Варна. Смятаме, че решението едновременно дава подробна картина на човешките и социалните разходи, произтичащи и от настоящите практики за събаряне, и по конкретен начин илюстрира последиците от слабата схема за правна помощ. Затова цитираме доста обширно решението.

ЕСПЧ обобщава фактите:

"10. На 21 ноември 2008 г. започват разрушителни работи по една от двете гореспоменати къщи. След намесата на сдружението, общината устно дава разрешение за десетдневно отлагане на разрушаването, за да намери алтернативно жилище за жалбоподателите. Тя също така съобщава по радиото, че ще се намери алтернативно жилище, особено за децата, тъй като е зима. Съобщения в пресата описват как някои от ромските жители застават на покривите на къщите, за да предотвратят разрушаването.

11. На 5 декември 2008 г., без да е намерено алтернативно жилище, съветът пристъпва към разрушаването, като полицията влиза в къщите в 7 часа сутринта. Жалбоподателите са отстранени от полицията с помощта на частна охранителна фирма. Според жалбоподателите и оспорвано от Правителството, полицията унищожава домакински вещи с палки и излива вода върху запалената печка. На всички жалбоподатели е наредено да излязат на улицата. (...)

12. Страните оспорват дали Сава Зюмбюлков Савов, на възраст от месец и половина по време на събитията, е сред отстранените от къщата. Той е най-малкото дете на семейство Савови (...).

13. Според жалбоподателите, присъстващите длъжностни лица, сред които и кметът на район "Младост", отправят обидни забележки към тях като "Занесете това обратно въщи" и "Твърде сте мръсни, отидете да се изкъпете и после се върнете". Освен това децата са свидетели на унищожаването на домовете си и страданието на своите родители.

4. Настаняване на някои от жалбоподателите след отстраняването

14. Семейство Димитрови (жалбоподатели от номер едно до номер четири) се местят в друго общинско жилище, намиращо се на ул. "Поп Харитон" № 115, към което са насочени от районните власти след разрушаването на 5 декември 2008 г. Те са

¹⁷³ *Димитрова и други с/у България* Жалба № 39084/2010.

оставени на улицата за приблизително шест часа, преди това жилище да бъде предоставено. Четиримата членове на семейството са настанени в една стая, в която живеят до 2014 г., от един момент нататък с още едно бебе. Шест месеца след като се нанасят, покривът на стаята на семейство Димитрови се разрушава. Те го поправят сами, но покривът продължава да тече.

15. Семейство Савови (жалбоподатели от номер осемнадесет до номер двадесет и три) не са насочени своевременно към алтернативно жилище. Приблизително по обяд на 5 декември 2008 г. осемнадесетата жалбоподателка, г-жа Савова, притеснена за положението на новороденото си бебе, пита районните власти къде може да се настани семейството ѝ. Районните власти ги насочват към жилището на ул. "Поп Харитон" № 115. Семейство Савови успява да се настани там едва в 23 часа на този ден. Междувременно те са оставени на улицата в продължение на около шестнадесет часа. Те се подслоняват при един жилищен блок, където трябва да сменят пелените на бебето и да мият децата си на открито. Накрая са настанени в една стая в къщата на ул. "Поп Харитон" № 115. В този момент десетчленното семейство обитава една и съща стая.

16. (...)

17. Сградата на ул. "Поп Харитон" № 115 е едноетажна къща с общо три стаи. На 5 декември 2008 г. третата стая е необитаема. Семейство Савови правят стаята обитаема, така че трима души да могат да живеят в нея, а шестима други (жалбоподатели от номер осемнадесет до номер двадесет и три) живеят в стаята, в която първоначално се нанасят. Когато семействата Димитрови и Савови се нанасят в къщата, в нея няма електричество и топла вода. Единствената тоалетна е външна, която е изключително разрушена и няма място за вземане на душ или къпане. Има само една мивка. Жалбоподателите прилагат снимки на къщата към жалбата си.

18. На 8 декември 2008 г. първата и осемнадесетата жалбоподателка подписват напечатани декларации, предоставени от общината, в които заявяват, че са наясно, че жилището, което обитават по това време - къщата на ул. "Поп Харитон" № 115, Варна, е в лошо състояние и представлява опасност за живота и здравето на своите обитатели, и се ангажират да информират хората, живеещи с тях на този адрес.

5. Последващи развития по отношение на жилища за жалбоподателите

19. Кметът на "Младост" разпорежда на 22 март 2012 г. къщата, която семейство Атанасови обитава, да бъде разрушена, тъй като представлява опасност за обитаване от хора. На 5 ноември 2013 г. общинските власти предлагат на шестия жалбоподател, г-н Атанасов, да се премести с непълнолетните си деца и съпругата си в малък общински апартамент на 8-ия етаж на жилищен блок. След изразените от него колебания се твърди, че властите го информират, че ако откаже предложението - нещо, което той действително прави, на семейството му ще бъде предложено по-подходящо жилище. Това не се случва.

20. На 21 юли 2014 г. кметът на "Младост" разпорежда изваждането на първия, третия, четвъртия, осемнадесетия, деветнадесетия, двадесетия, двадесет и първия и двадесет и третия жалбоподател от ул. "Поп Харитон" № 115 с мотива, че обитават къщата незаконно. На 23 юли 2014 г. кметът разпорежда семейство Савови и бебето, родено на 8 април 2014 г. от осемнадесетата жалбоподателка, да бъдат настанени в субсидирано общинско жилище. Тази заповед се изпълнява в същия ден, когато жалбоподателите се настаняват в апартамент с площ от двадесет и три квадратни метра.

21. На семейство Димитрови не е предложен какъвто и да е подслон след отстраняването им, разпоредено през юли 2014 г. Докато официално все още са регистрирани на ул. "Поп Харитон" № 115, те наемат стая в къща на улица "Крайезерна" № 44, където живеят към момента на последната си комуникация със Съда.

6. Смъртта на Сава Зюмбюлков Савов

22. В около 4 часа сутринта на 30 декември 2008 г. осемнадесетата жалбоподателка, майката на Сава, вика линейка, тъй като детето не диша. Сава Зюмбюлков Савов, на два месеца и десет дни, е обявен за мъртъв от лекар на "Спешна помощ". (...)

23. Незабавно е образувано предварително наказателно разследване срещу неизвестен извършител за неговата смърт. Извършени се редица следствени действия. Те включват проверка на жилището, където детето е починало, и създаването на албум със снимки на детето в креватчето, разпит на майката, както и съдебномедицинска експертиза, която включва аутопсия на тялото на детето. На майката е предоставен служебен адвокат.

24. Прокурорът прекратява производството на 24 март 2009 г. поради отсъствие на престъпление, тъй като властите смятат, че детето е починало по естествени причини. (...). Майката на детето, осемнадесетата жалбоподателка, на която е предоставена правна помощ, не повдига по собствена инициатива изрично оплакване пред разследващите органи. Нито оспорва прекратяването на досъдебното производство.

Нашите цитати показват както бруталността на събарянето, така и нежеланието на властите да предоставят на изселените роми приемливи социални жилища. Наблюдаваме също така безпомощността на ромските семейства да отстояват интересите си в процеса на събаряне. Всичко това по думите на Европейския съд по правата на човека.

Ромските семейства получават правна помощ от местна НПО. Ръководителят на организацията подава жалби до българските съдилища, но те ги отхвърлят поради съществени процесуални грешки и объркване на въпросите:

„75. Въпреки това, докато мълчанието на националните съдилища по отношение на 33Дискр. може да подлежи на някои критики, все пак остава обстоятелството, че жалбата на сдружението, както е посочено по-горе, първоначално е хаотична и дори след изясняването си остава неясна и неструктурирана. Тя повдига много разнообразни правни въпроси, произтичащи от предоставянето или липсата на предоставяне на жилище на жалбоподателите, а няколко от тези проблеми трябва да бъдат предмет на различни национални процедури, които не са свързани с дискриминация. По същество, националните съдилища са помолени да разпоредят пълна ревизия на жилищната политика на общината, да разпоредят на общината да настани семействата в подходящи жилища и да им присъдят обезщетение както за изваждането, така и за липсата на жилища и за смъртта на бебе - член на едно от засегнатите семейства (вж. параграф 30 по-горе).

76. При обстоятелствата по настоящото дело не може да се каже, че жалбоподателите предоставят на националните съдилища възможността, която по

принцип е предназначена да се предоставя на Високодоговарящите държави от чл. 35 от Конвенцията, а именно възможността да предотвратят или да поправят нарушенията на Конвенцията чрез собствената си правна система. С оглед на тази констатация Съдът счита, че не е необходимо да разглежда другите предварителни възражения, повдигнати от Правителството и че възражението на Правителството за неизчерпване на вътешните правни средства за защита следва да бъде потвърдено“.

ЕСПЧ обявява жалбата за недопустима.

7.4.4 Коментари

От описанието на фактите по делото, направено от Съда, изглежда, че доказателствата за нарушения на чл. 3 от ЕКПЧ (нечовешко и унижително отношение) са убедителни.

Въпреки това жалбата не беше достатъчно ясна на национално ниво и това направи почти невъзможно за българските съдилища да я разгледат правилно и в крайна сметка да използват правомощията си, за да присъдят на ромските семейства адекватно обезщетение.

Формулирането на адекватни правни претенции по съдебни дела е сред основните компетенции на адвокатите. Професионалната правна помощ в българските съдилища и по-късно с жалбата до ЕСПЧ можеше да промени резултата на национално ниво, а ако не, то на ниво ЕСПЧ. Случаят илюстрира значението на ефективната правна помощ, за да могат ромите да се възползват от защитата, която предлагат правата на човека в случаите на разрушаване на жилища.

Днес ЕСПЧ предлага правна помощ само след като е приел жалбата за по-нататъшно разглеждане. *Делото "Димитрова и други срещу България"* показва, че подаването на качествена жалба представлява непреодолима пречка за ромите без правна помощ. Необходимостта от правна помощ по дела за събаряне на сгради на национално ниво и за подаване на жалба до ЕСПЧ е очевидна, ако искаме достъпът до правосъдие за ромите по дела за събаряне на сгради да бъде ефективен. България следва да покрие този пропуск.

7.4.5 Заключение

В доклада на OSEPI, стр. 10-26, се анализират още примери за масово разрушаване на къщи в ромски селища, както и българската и международната правна рамка за оценка на практиката на разрушаване на ромски жилищни сгради. Анализът завършва с няколко нарушения:

„В момента местните власти не предприемат почти никакви действия за узаконяване на къщите в ромските квартали, въпреки че някои от тях са приведени в съответствие с изискванията. Това изостря проблема с узаконяването в ромските гета, където съществува хаос в жилищното законодателство. Дори основните възможности, които предлага законът, остават неизползвани от ромите по две причини: 1) непознаване на правната култура и процедури и 2) сложност на процедурите. Проблемът се усложнява и от неподготвеността на много администрации да работят с ромите. Само няколко роми са се възползвали от възможността да узаконят жилищата си поради сложността на

процедурите¹⁷⁴.

Заклученията на доклада, независимо дали са оспорени или не, допълнително подчертават, че правните въпроси са сложни.

Смятаме, че обхватът на правната помощ трябва да включва процесите на изселване и събаряне, алтернативи на събарянето, достъп до нови междинни и постоянни социални жилища и необходимата социална помощ за всички жители на жилищата, планирани за събаряне.

Въздействие. Тъй като делата за събаряне често засягат няколко роми в едно населено място, а също и повече населени места, стратегическите съдебни спорове, колективните и груповите иски и други видове работа по въздействие изглеждат важни, което е извън целта на настоящия закон за правната помощ. Делата за събаряне може да са подходящи за НПО, които могат да ги водят без връзки с интересите на местното или националното правителство.

Неправителствените организации извършват такава работа и в наши дни. Трябва да се създаде финансов механизъм, който да осигури бърз достъп до необходимите правни услуги в извънредни ситуации и да позволи на адвокатите, предоставящи правна помощ, да представляват както групите засегнати семейства, така и ромската общност като цяло, когато е необходимо.

ПРЕПОРЪКА №. 49:

Правната помощ по дела за разрушаване на жилища следва да включва работа по въздействие. Вж. препоръка № 41.

ПРЕПОРЪКА №. 50:

По делата за разрушаване на жилища, които засягат роми, следва да се предпочитат адвокати, предоставящи правна помощ, които са обучени да обслужват роми и да оказват въздействие¹⁷⁵.

Обхватът следва да включва и изготвянето на обосновани жалби до ЕСПЧ.

7.4.6. Документи за адрес и самоличност

Разрушаването на жилища, което се практикува срещу ромското население в България, поражда редица нови проблеми, като нуждата от нови жилища, влошените семейни отношения, здравословните проблеми, предизвикателствата, свързани с работата и образованието, засиленото участие в престъпления и проституция, повишената уязвимост на трафик на хора и др. Основен практически проблем обаче е липсата им на адрес и достъп до български лични документи, както посочи представител на Висшия адвокатски съвет.

„Основният проблем на ромската общност е, че предимно нямат документи за самоличност. Липсата на документи за самоличност им пречи да имат достъп до здравеопазване, социално осигуряване и правосъдие. В годишния доклад на

¹⁷⁴ Амалипе, 2018 г., стр. 30.

¹⁷⁵ Препоръки 10, 17 и 41.

омбудсмана това беше посочено. От март 2022 г. на територията на държавата 244 822 души са без лични документи, от които 121 000 никога не са притежавали лични документи. По-голямата част от тях са роми. Причините за това са, че в България съществува този проблем с гражданската регистрация и невъзможността определени хора да удостоверят адреса си и правото си да бъдат регистрирани там. Защото ако нямаш регистрация, не можеш да получиш лична карта. Този въпрос за гражданската регистрация възниква много често. Случаите на отстраняване на роми от жилища са често срещани и след това те трудно се регистрират. Омбудсманът многократно се обръща към съответните органи, защото е необходимо изменение на законодателството.

Предполагам, че по-голямата част от ромите не притежават лични документи за самоличност, тъй като не могат да се регистрират на адрес. Мога да споделя личните си впечатления, но понякога те не се регистрират несъзнателно и не подават заявление за издаване на документ за самоличност с цел заобикаляне на определена административна отговорност. От 32 години съм юрист и съм имал много контакти с роми, затова съм останал с впечатлението, че те са група, която е ограничена и дискриминирана. В България има региони, населени с възрастни хора, които живеят в отдалечени планински райони и имат ограничен достъп до правосъдие¹⁷⁶.

Омбудсманът също така посочи вредните последици от жилищното положение на ромите по време на нашето интервю. Когато живеят в незаконни жилищни постройки, те рискуват да останат без официална адресна регистрация. Вследствие на това някои от тях нямат и документи за самоличност. Задачата на омбудсмана е общо застъпничество – работа за въздействие – за подобряване на тяхното положение. Когато има конкретно лице, което се нуждае от правна помощ, омбудсманът го съветва да я получи от НБПП¹⁷⁷. На първо място, регистрирането на адреси и издаването на документи за самоличност са административни задачи.

Стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) съдържа подобно описание на вредните последици от липсата на лични карти за ромите и се позовава на оценка от 2018 г., според която почти една трета от ромското население няма валидна лична карта. Една от целите на стратегията е да се подобри „правната култура на ромите във връзка с придобиването, използването и съхраняването на български лични документи“¹⁷⁸, Предлагаането на правна помощ, която да им помогне да се сдобият с лични карти, изглежда добре съобразено със стратегията.

След реформите през 2023 г. чл. 21 от ЗПП следва да обхваща такива случаи и на административно ниво. Предизвикателството сега е разширеният обхват да стане ефективен на практика.

7.5 Здравеопазване. Репродуктивни права на жените от ромски произход

7.5.1 Въведение

Здравословното състояние на българските роми е по-лошо от това на етническите

¹⁷⁶ Интервю с Висшия адвокатски съвет, 13.05.2022 г.

¹⁷⁷ Интервю с омбудсмана на България 09.05.2022 г.

¹⁷⁸ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част III и VII 5.6.

българи. Бедността е основен фактор. В неотдавнашен доклад се казва:

„Средната продължителност на живота на ромите се оценява на 10 години по-малко от тази на мнозинството от населението. Неблагоприятните условия на живот допринасят за разпространението на заразни болести, като туберкулоза и хепатит, сред ромите. Поради редица фактори жените от ромски произход са изложени на по-висок риск от усложнения по време на бременност в сравнение с населението от мнозинството. Според ситуационния анализ на българската национална стратегия за интеграция на ромите 12,6 % от ромското население, включително децата, имат поне една форма на увреждане или страдат от сериозно хронично заболяване. Значителна част от ромите на възраст 45-60 години, една трета от ромските мъже и две пети от жените от ромски произход в тази възрастова група, страдат от влошено здраве, което се отразява изцяло или частично на работоспособността“¹⁷⁹.

Въпреки че имат по-голяма нужда от здравни услуги, услугите, които се предлагат на ромите, изглеждат с по-лошо качество. Жените са изложени на по-голям риск, отколкото мъжете.

Жените от ромски произход също са обект на дискриминация по отношение на репродуктивните си права. Като услуга, която засяга най-вече жените, ще опишем по-подробно дискриминацията и ще преценим дали достъпът до правна помощ може да помогне за противодействието ѝ.

7.5.2 Права на родилките в България

В доклад на Европейския център за правата на ромите (ЕЦПР) проблемът е изяснен:

„Българската конституция защитава майчинството и гарантира безплатна акушерска помощ за майките.

Българският Закон за здравето предвижда, че държавата осигурява защита на репродуктивното здраве на своите граждани чрез специални мерки. На всяка българска жена са осигурени профилактични прегледи, изследвания и акушерска помощ.

Съгласно подзаконов акт, приет през 2007 г., в който се посочва списък на безплатните услуги, достъпни за неосигурени жени, и услугите, които те могат да получат, ако си платят, бременните жени без здравна осигуровка имат право на една безплатна пренатална консултация в държавен здравен център по техен избор и могат да изберат болницата, в която желаят да родят; медицинските услуги и грижите, свързани с раждането, също са безплатни.

Тук обаче трябва да се отбележи разпространението на корупцията в системата на здравеопазването; според резултатите от сравнението на данни от 2010-2011 г. между различни държави, основано на национални представителни извадки, неформалните плащания, свързани с хоспитализация, са доста разпространени в България“¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Европейски център за правата на ромите *Cause of Action: Reproductive Rights of Romani Women in Bulgaria*, 2020 г.

(ERRC 2020) стр. 5.

¹⁸⁰ ERRC 2020, стр. 7-8.

Дискриминация на жените от ромски произход. Докладът на ERRC установява широко разпространена дискриминация под формата на сегрегирани отделения. Болниците настаняват жените от ромски произход в отделни стаи или отделения с по-лоши стандарти по отношение на тоалетните, душовете и почистването, отколкото в стаите за пациенти от други етноси. Прилагат се по-строги ограничения за достъпа на посетители; информацията се предоставя предимно на български, а не на ромски език, който някои ромски жени трудно разбират.

Жените от ромски произход се чувстват пренебрегнати от медицинския персонал, тъй като получават много по-малко внимание от жените от българския етнос, а готовността на персонала да предостави необходимите услуги и лични вещи (тоалетни принадлежности, кърпи, дамски превръзки и др.) е значително по-ограничена. Многобройни молби са били отхвърляни по унизителен начин.

Правилата за поверителност не са се спазвали, а словесните обиди относно сексуалното им поведение, социалния статус, младото майчинство, хигиената, езика и виковите от болка са били по повод ромския им произход¹⁸¹. Примери от доклада:¹⁸²

„Според разказите на няколко интервюирани, техният капацитет е бил поставян под въпрос по различни неправомерни начини в болницата: „Персоналът използваше *:неграмотна*“ като обида за жените от ромски произход“ (Сливен); „*Нарекоха ме „безполезна циганка*“ (Пазарджик); и са били подложени на вербални обидни реплики: „*Нищо не разбираш, защото си циганка!*“ (Варна); „*Млъкни и не говори! Вие, циганите, само глупости говорите*“. (Пазарджик); „*Вие, циганките, сте глупави!*“ (Сливен).

Нещо повече, много често жените от ромски произход са обект на малтретиране с обидни, расистки етикети, ругатни и нехуманни обиди: „*Вие, циганите, сте мръсни и гадни!*“ (Сливен). Те крещат: „*Ти, мръсна циганка!*“ (Сливен) (Пазарджик); „*Смърдиш, грозна сляпа циганска измет!*“ (Пазарджик). (Сливен); „*Бях свидетел как една от ромките в моята стая плачеше, защото персонала се отнасяше много грубо с нея и я обиждаше – „дебела свиня*“ (Пазарджик); „Наричаха ме: „*курва*“, „*кучка*“, „*тъпанарка*“, „*мръсна, мърлява циганка*“ (Велинград). Една от интервюираните жени смята, че контекстът е от значение: „*Персоналът ми каза, че съм „мръсна циганка*“, но това беше преди четири години. Този път отношението беше много по-добро, защото имах медицинска застраховка“ (Пазарджик)¹⁸³.

В доклада се описват няколко случая на насилие над ромски жени от страна на персонала по време на раждане, наречени в доклада „*акушерско насилие*“. Ръцете или краката на жените са били вързани; персоналът им е забранявал да крещат поради болка и ги е притискал, за да натискат по-силно по време на раждането. На някои от тях са били нанасяни и удари по бедрата и лицето със същата цел. Няколко жени съобщават за зашиване на перинеума без упойка¹⁸⁴.

Накрая, в доклада са регистрирани много примери за корупция. Персоналът е

¹⁸¹ ERRC, стр. 12-17.

¹⁸² Местоположение на болниците в () скоби.

¹⁸³ ERRC 2020, стр. 17.

¹⁸⁴ ERRC 2020 стр. 17-18

изисквал неофициални плащания и подаръци и от ромски жени, ползващи безплатни медицински услуги поради бедност, както и от техни роднини, които ги посещават.¹⁸⁵

7.5.3 Може ли правната помощ да помогне?

Докладът показва значително различно третиране на жените от ромски произход и жените от български произход в родилните отделения на болниците. Повечето от докладваните примери изглежда представляват дискриминация на жените от ромски произход и могат да бъдат в противоречие със законните им права на здравни услуги. Въпреки това проблемът изглежда предимно пренебрегван от властите.

Почти всички засегнати жени от ромски произход изглеждат бедни и отговарят на условията за получаване на правна помощ. След реформите от 2023 г. ЗПП следва да обхваща КЗД в такива случаи, при условие че компетентността на Комисията ги обхваща.

Пречка за това е страхът от по-нататъшна дискриминация и малтретиране на жертвите:

„В допълнение към констатациите от изследването, основано на интервюта, Българският хелзински комитет (БХК) реши да събере още доказателства, за да разкрие системния характер на сегрегацията на родилните отделения в държавните болници в цялата страна. Използването на метода на изследване, базирано на телефонни обаждания, за целите на стратегически съдебни спорове беше сметено за необходимо от БХК, тъй като „нито една ромска жена, която заяви, че е била обект на сегрегация в родилните отделения, не би се замислила да подаде жалба или да даде показания като свидетел в какъвто и да е съдебен процес“, тъй като „в случай на бъдеща бременност те са изцяло зависими от местните болници за педиатрични и родилни грижи“¹⁸⁶.

Въпреки това, както се посочва в цитата, успешното водене на стратегически съдебни дела и други дейности за въздействие могат да доведат до промени в отношението на здравните органи и болниците, които да намалят страха от ответни действия. Друга възможност е подаването на жалби до омбудсмана.

В Норвегия например има специализирани омбудсмани за болниците. Системата с ромски медиатори също би могла да помогне за преодоляване на страха, особено ако се наемат жени медиатори.

ПРЕПОРЪКА №. 51:

България трябва да разработи неформална система за подаване на жалби от пациентите в болниците, която да обхваща родилните права на жените от ромски произход. Правната помощ следва да покрива необходимата правна помощ, включително работа по въздействие.

Стратегията за приобщаване на ромите (2021-2030 г.) съдържа обща цел „Намаляване на стигмата и дискриминацията на хора от уязвими групи и повишаване на

¹⁸⁵ ERRC 2020, стр. 18.

¹⁸⁶ ERRC 2020, стр. 19.

информираността в областта на общественото здраве.“¹⁸⁷. Смятаме, че препоръка 51 е подходяща за постигане на тази цел.

¹⁸⁷ Стратегия за приобщаване на ромите (2021-2030 г.), част VII 2.3.

8 СПИСЪК С ПРЕПОРЪКИ

8.1 Правна помощ по граждански дела

Препоръка № 1 (глава 4.2, стр. 31)

Либерализиране на критериите за бедност за правна в ЗПП. Защита на хората с ниски доходи над прага на бедност от високите и прекомерни разходи за защита, които те не могат да заплатят сами без тежки социални последици.

Съпоставяне на разходите за наемане на договорни адвокати по практическите видове дела с разполагаемия доход на заявителя. Преценка кои разходи може разумно да понесе заявителят, без да претърпи значителни загуби.

Използване на собствен принос за регулиране на разходите на заявителите, които изглеждат способни да покрият част от разходите.

Препоръка № 2 (глава 4.3, стр. 34)

България трябва да провери дали българският Закон за правната помощ обхваща в достатъчна степен всички вътрешни инстанции за вземане на решения, които отговарят на критерия за „съд“ по чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека, и ако не, да разшири обхвата.

Препоръка № 3 (глава 4.3, стр. 34)

Разширяване на обхвата, така че да обхваща всички видове частноправни проблеми, независимо дали е необходимо разглеждане от съд.

Вижте също така, че правата с измененията от 2023 г. вече обхващат всички административни правни проблеми, които изглеждат значително вредни за благосъстоянието на ромите, независимо дали е необходимо съдебно разглеждане.

да гарантира, че новите изменения в обхвата на Закона за правната помощ ще станат ефективни за жените от ромски произход и мъже в редица случаи на дискриминация, като здравни услуги, жилищно настаняване, образование, заетост, социални услуги, социални помощи, пенсии, потребителски въпроси, наказателно преследване и виктимизация, семейни дела и др.

Тъй като България е етнически неутрална, обхватът следва да включва всички българи, които са с ниски доходи.

Препоръка № 4 (глава 4.5, стр. 36)

Премахване на всички съществуващи бариери, свързани с разходите за адвокати, които биха могли да попречат на ефективното използване на правната помощ от правоимащите.

Препоръка № 5 (глава 4.6, стр. 37)

Националното бюро за правна помощ следва да провежда многократни информационни кампании за правната помощ, насочени към бедните в България, с акцент върху новите разширения на обхвата.

Специални кампании трябва да бъдат насочени към жените и мъжете от ромски произход. Освен това те трябва да бъдат насочени към тяхната неформална и формална мрежа от съветници и помощници, семейство и приятели, лидери в ромската общност, социални и здравни работници, училища и учители, ромски женски организации и др.

Използване на проектите за работа с обществеността и медиаторите като основно средство за повишаване на осведомеността на ромите относно правните проблеми и правната помощ, вж. гл. 6.2 и 6.3 с препоръки 39 и 40.

Препоръка № 6 (глава 4.6, стр. 37)

Информацията на омбудсмана за правната помощ трябва да бъде доразвита и засилена, като се наблегне на новите разширения на обхвата.

Препоръка № 7 (глава 4.8, стр. 46)

Значително подобряване на статистиката за правната помощ и нейното оповестяване. Цифровизацията е задължителна. Трябва да се разработят средства за събиране на статически данни, които да обхващат промените, въведени през 2023 г.

Препоръка № 8 (глава 4.8, стр. 46)

Подобряване на подбора на адвокатите за правна помощ в Националния регистър на Специализиране на правната помощ по граждански дела и въвеждане на изискване за образование и опит по дела за правна помощ като условие за вписване в регистъра. Адвокатските колегии следва да назначават за такива комисии адвокати от специализираната част на регистъра.

Такава специализация не трябва да изключва комисиони по договори, а да осигурява солиден опит в областта на правната помощ. Да се намали значително броят на адвокатите, за да се осигури на регистрираните адвокати продължаващо образование и опит в делата, достатъчни за поддържане и развиване на техния опит в областта на правната помощ.

Препоръка № 9: (глава 4.8, стр. 47)

Създаване на процедура за набиране с цел поддържане на достатъчен брой квалифицирани адвокати за правна помощ.

Препоръка № 10 (глава 4.8, стр. 47)

Правната помощ за жени и мъже от ромски произход да се превърне в подспециалност за адвокатите по правна помощ.

Препоръка № 11 (глава 4.8, стр. 47)

Усъвършенстване на механизма за разпределение на делата в съответствие с препоръки № 8-10. Значително увеличаване на средния брой дела за правна помощ на един адвокат, предоставящ правна помощ.

Препоръка № 12 (глава 4.8, стр. 47)

Увеличаване на хонорарите за правна помощ. Въпреки че възнагражденията за предоставяне на правна помощ по граждански дела не могат да бъдат сред най-високите,

те трябва да осигуряват приличен доход в сравнение с нормалните адвокатски възнаграждения.

Препоръка № 13 (глава 4.8, стр. 48)

Обмисляне на възможността за сключване на договори за правна помощ като инструмент за подобряване на правната специализация, вж. гл. 6.6.

8.2 Правна помощ по наказателни дела

8.2.1 Защитник

Препоръка № 14 (глава 5.2, стр. 50)

Либерализиране на критериите за бедност за правна помощ по наказателни дела в ЗПП. Защитете бедните над прага на бедност от високите и прекомерни разходи за защита, които те не могат да заплатят сами без тежки социални последици, когато рискуват да получат осъдителна присъда с налагане на наказание лишаване от свобода над една година.

Съпоставете разходите за наемане на договорни адвокати по дела от практиката с разполагаемия доход на заявителя. Преценете кои разходи може разумно да понесе заявителят, без да претърпи значителни загуби.

Използване на собствен принос за регулиране на разходите на кандидатите, които изглеждат способни да покрият част от разходите.

Препоръка № 15 (глава 5.3, стр. 57)

Увеличаване на хонорари за правна помощ и за правна помощ по наказателни дела. Въпреки че делата за правна помощ по наказателни дела не могат да бъдат сред най-доходоносните, те трябва да осигуряват приличен доход в сравнение със стандартните адвокатски тарифи.

Препоръка № 16 (глава 5.3, стр. 58)

Създаване на отделно и независимо звено за разследване и наказателно преследване на неправомерни действия на разследващите органи по наказателни дела.

Препоръка № 17 (глава 5.3, стр. 58)

Адвокатът трябва да присъства задължително на всички полицейски разпити по Закона за МВР, поне докато не бъде въведена добре функционираща система за видеозапис.

Препоръка № 18 (глава 5.3, стр. 59)

Избраните адвокати за правна помощ по наказателни дела следва да преминат подходящо обучение, за да станат специалисти по защита на ромите по наказателни дела. Адвокатите биха могли да съчетаят тази специализация със специализация по процесуално представителство на роми по граждански и административни дела, както е предложено в препоръка № 10.

Препоръка № 19 (глава 5.3, стр. 59)

Отмяна на разпоредбите за полицейско задържане и разпити в Закона за вътрешните работи. Използвайте разпоредбите на българския Наказателно-процесуален кодекс за всички разследвания и използване на задържане под стража по наказателни дела.

Препоръка № 20: (глава 5.3, стр.59)

Алтернативно, актуализирайте разпоредбите относно полицейските разпити и задържането под стража, за да премахнете всички различия с подобни разпоредби в НПК.

Препоръка № 21 (глава 5.3, стр. 59)

Защитникът трябва да бъде задължителен по време на полицейското задържане и безплатен за всички заподозрени.

Препоръка № 22 (глава 5.3, стр. 59)

Защитниците трябва да имат достъп до обвинението и време да се запознаят с наличните документи, а след това да се консултират със заподозрения, преди да започнат полицейските разпити.

Препоръка № 23 (глава 5.3, стр. 60)

На заподозрените роми следва да се предложи достъп до устни преводачи като част от правната помощ по наказателни дела.

Препоръка № 24 (глава 5.3, стр. 60)

Възнаграждението следва да бъде по-добре съобразено с вида на задачите, които адвокатите за правна помощ трябва да изпълняват. Възнагражденията на час следва да се използват, когато възнагражденията на дело са недостатъчни в сравнение с работата.

8.2.2. Жертви

Препоръка № 25 (глава 5.4, стр.69)

Служителите на правоприлагащите органи трябва да бъдат надлежно обучени как да разясняват правата на жертвите и системно да ги насочват към специализирани служби за тяхното упражняване. На всички жертви от ромски произход следва да се предлага информация на ромски език.

Препоръка № 26 (глава 5.4, стр.69)

Персоналът в центровете за предоставяне на убежище и в центровете за задържане, както и устните преводачи, трябва да преминават непрекъснато обучение за това как активно да информират лицата и групите, изложени на риск от трафик на хора, за техните права на закрила.

Препоръка № 27 (глава 5.4, стр. 70)

Националната гореща телефонна линия и регионалните консултантски центрове следва да включват юристи, които са подходящо обучени как да разясняват на жертвите

техните права и систематично да ги насочват към специализирани служби, когато това е необходимо за упражняването им.

Препоръка № 28 (глава 5.4, стр. 73)

Българските съдилища са обявили за "неморални" и недопустими иски за обезщетение срещу трафиканти на хора от жертви на трафик с цел сексуална експлоатация за пропуснати ползи. Използването на подобни етикети като основание за недопустимост следва да бъде изоставено или от самите съдилища, или от законодателството.

Препоръка № 29 (глава 5.4, стр.74)

Адвокат се назначава веднага щом има основателни причини да се смята, че дадено лице е жертва на трафик на хора, и преди жертвата да реши дали иска да сътрудничи на органите и/или да направи официално изявление. Първата консултация следва да бъде задължителна.

Препоръка № 30 (глава 5.4, стр.74)

Следва да се осигури адекватно финансиране за предоставяне на правна помощ, процесуално представителство и устен/ писмен превод на жертвите на трафик, настанени в приюти.

Препоръка № 31 (глава 5.4, стр.74)

Достъпът на жертвите на трафик до безплатна правна помощ следва да бъде безусловен и да не зависи от доказването на липса на финансови средства за заплащане на адвокат.

Препоръка № 32 (глава 5.4, стр.77)

България следва да подобри ефективността на мерките за защита и рехабилитация на жертвите на домашно и сексуално насилие. Задължението на адвокатите на жертвите да следят за правилното функциониране на тези механизми следва да бъде част от тяхната работа и възнаграждение.

Препоръка № 33 (глава 5.4, стр.78)

Кризисните центрове трябва да разполагат с назначени юристи, които да сътрудничат на персонала при решаването на правните проблеми на потребителите.

Препоръка № 34 (глава 5.4, стр.79)

Подкрепяме предложенията на омбудсмана за подобряване на правната помощ за ромските деца и техните майки, особено в случаи на домашно насилие.

Препоръка № 35 (глава 5.4, стр.81)

Адвокатите, оказващи правна помощ на жертви на трафик и жертви на домашно и сексуално насилие, трябва да имат достатъчно познания за съществуващите системи за подкрепа на жертвите и за това как да получат достъп до тях. Достатъчен брой адвокати, предоставящи правна помощ, следва да преминат обучение, като системата за заплащане на правната помощ би могла да покрие това обучение в разумна степен.

Препоръка № 36 (глава 5.4, стр. 83)

Националното бюро за правна помощ следва да създаде и поддържа специализирана част от Националния регистър на адвокатите за правна помощ за адвокати с необходимата квалификация, които искат да предоставят правна помощ на жертви на трафик и домашно и сексуално насилие. Адвокатските колегии следва да назначават адвокати от специализираната част на регистъра за такива комисии и да гарантират, че на жертвите на трафик системно се назначава специализиран адвокат.

Препоръка № 37 (глава 5.4, стр. 85)

България следва да проучи норвежката схема за правна помощ за жертви и други развити европейски схеми и да включи в тях елементи, които биха могли да подобрят българската схема.

8.3 Нови услуги и тестови проекти

Препоръка № 38 (глава 6.1, стр. 88)

Националната телефонна линия и регионалните центрове за консултиране следва да бъдат доразвити и по-добре рекламирани. Както националната телефонна линия, така и регионалните центрове за консултиране следва да предлагат консултации на ромски език в зависимост от предпочитанията на ползващите услугите.

Адвокатските колегии, които все още нямат центрове за консултиране, следва да създадат.

Националният телефон за правна помощ трябва да бъде безплатен или ограничен до максимална сума, достъпна и за нуждаещите се с ниски доходи. Следва да се изпробва денонощна услуга за нуждаещите се от правна помощ с по-ниски доходи.

Препоръка № 39 (глава 6.2, стр. 95)

България трябва да продължи да развива мобилните услуги за правна помощ и да създаде изнесени служби за правна помощ във всички ромски селища.

Препоръка № 40 (глава 6.3, стр. 102)

Във всички ромски общности хората следва да имат достъп до екипи от ромски медиатори и предоставящи правна помощ адвокати.

България следва да създаде механизъм за наемане на служители, който да гарантира наемането и стабилността им, и да включи необходимите разпоредби в българския Закон за правната помощ.

Препоръка № 41 (глава 6.4, стр. 102)

Следва да се доразвие и въведе в действие база данни за препращания, която да намали необходимостта от многократно подаване на документи от жертвите.

Препоръка № 42 (глава 6.5, стр. 108)

Съдебните спорове за въздействие следва да бъдат част от правната помощ. Българският Закон за правната помощ следва да бъде отворен за колективни иски чрез изменения.

НПО и други благотворителни организации следва да имат право да подават молби от името на групи, които се състоят предимно от хора с ниски доходи, отговарящи на условията за получаване на правна помощ. Следва да се извърши проучване на различните видове стратегии за въздействие с цел включването им в българската правна помощ.

Препоръка № 43 (глава 6.5, стр. 108)

Правната помощ следва да обхваща индивидуалните жалби до омбудсмана. Когато ползвателите на правна помощ загубят делата си, правната помощ следва да покрива използването на адвокати при подаване на жалби до омбудсмана като част от работата по отстраняване на недостатъците в законодателството.

Препоръка № 44 (глава 6.5, стр. 109)

България следва да обмисли предоставянето на правна помощ на страната по дела, препоръчани от българския омбудсман, без да се изисква тест за бедност, тест за проблем или тест за основателност.

Препоръка № 45 (глава 6.6, стр. 110)

България следва да проучи договарянето на правна помощ в други юрисдикции и да приложи инструмента, когато това е полезно за подобряване на правната помощ за потребителите.

8.4 Други примери за дискриминация на роми

Препоръка № 46 (глава 7.2, стр. 116)

Компетентността на Комисията за защита от дискриминация следва да включва съдебната система - съдилища, прокуратура и полиция - или да се създаде отделен антидискриминационен орган за съдебната система.

Препоръка № 47 (глава 7.4, стр. 121)

България трябва да въведе отново принципа на пропорционалност в случаите на разрушаване на жилища чрез законодателство.

Препоръка № 48 (глава 7.4, стр. 122)

Комисията за защита от дискриминация следва да бъде компетентна да спира и отменя заповеди за разрушаване на жилища, за които е установено, че са дискриминационни.

Препоръка № 49 (глава 7.4, стр. 126)

Правната помощ по дела за разрушаване на жилища следва да включва работа по въздействие. Вж. препоръка № 41.

Препоръка № 50 (глава 7.4, стр. 126)

По дела за събаряне на жилища, които засягат роми, следва да се предпочитат за назначаване адвокати за правна помощ, обучени в обслужването на роми и в работата

по въздействие.¹⁸⁸

Обхватът следва да включва и подготовка на обосновани жалби до Европейския съд по правата на човека.

Препоръка № 51 (глава 7.5, стр. 130)

България трябва да разработи неформална система за подаване на жалби от пациентите в болниците, която да обхваща родилните права на жените от ромски произход. Правната помощ следва да покрива необходимата правна помощ, включително работа по въздействие.

¹⁸⁸ Препоръки 10, 17 и 41.

ЛИТЕРАТУРА

Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе" и други *Мониторингов доклад на гражданското общество за изпълнението на стратегията за ромите в България. Фокусира се върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията.* Март 2018 г. (Amalipe 2018)

Ангелова, Диляна и Слава Кукови *Виновни по подразбиране. Дискриминация на ромите в наказателната система в България.* Български хелзинкски комитет София 2020. (Guilty by default 2020)

Атанасов, Ковачевич, Шпиталски, Равлик *Дискриминация срещу ромите в Хърватия и България: Сравнителен доклад.* 2021. Група за правата на малцинствата в Европа (MRGE 2021)

Барлоу, Анна *Механизмът на правната помощ. Критично сравнение от гледна точка на публичното право на Обединеното кралство, Република Ирландия и скандинавските страни.* 2019 ISBN 978-951-765-919-2 ISBN 978-951-965-920-8 (цифрово) (Barlow 2019)

Български хелзинкски комитет *Правата на човека в България през 2020 г.* 2021(?)

Български хелзинкски комитет, Институт за наблюдение на правата на човека, Хелзинкская фондация за правата на човека и Институт за мир. *Право на адвокат и на правна помощ в пет европейски юрисдикции. Сравнителен доклад.* 2018 г. (Право на адвокат 2018 г.)

<https://bulgaria.postsen.com/local/78352/What-are-the-new-higher-minimum-attorney-fees.html> (посетен на 22.11.2022 г.).

СЕПЕJ *Европейски съдебни системи.* Доклад за оценка на СЕПЕJ. Част 1. Таблицы, графики и анализи. Цикъл на оценка през 2022 г. (данни за 2020 г. и 2018 г.) Динамична база данни за европейските съдебни системи <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat> и <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QuantitativeDataEN/Tables?publish=yes> (СЕПЕJ 2022)

СЕПЕJ *Европейски съдебни системи. Ефективност и качество на правосъдието* СЕПЕJ STUDIES No. 26. 2018. Данни за 2016 г. (СЕПЕJ 2018)

Европейски център за правата на ромите *Основание за иска: Репродуктивни права на жените от ромски произход в България.* 2020 (ERRC 2020).

Оценка на прилагането на Закона за правната помощ. Доклад по проект "Стратегически реформи в Националната система за правна помощ", финансиран от Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Няма година на публикуване или издател. Обхваща периода 2013-2017 г. Няма автор. Няма номериране на страниците. (Оценка ...)

ГРЕТА. *Трети кръг на оценка на Групата на експертите за борба с трафика на хора: Достъп до правосъдие и ефективни средства за защита за жертвите на трафик на хора.* Съвет на Европа. (GRETA 2021)

<https://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/bulgaria/> посетен на 10.04.2023 г.

Индикатори за бедност и социално включване в България. Национален статистически институт

(2020 - 2021) - <https://bit.ly/3MBJen3>

Кънев, Красимир *Проблеми с равното третиране на обвиняемите в досъдебното производство в България.* Български хелзинкски комитет 2022. (Kanev 2022)

Мархушиакова, Елена и Веселин Попов *Циганският съд в Източна Европа.* Романистика (2007), том 17, № 1, стр. 67-101. ISSN 1528-0748

Доклад на Националното бюро за правна помощ за дейността на Националното бюро за правна помощ за 2021 г. Непубликуван?

Национална правна помощ Начална страница <https://mjs.bg/home/index/7fad28f3-f00e-4d7a-86c3-a570762aca1e?top=1> Посетен на 01.12.2022 г.

Национален доклад на Република България за изпълнението на Пекинската декларация и Платформа за действие в контекста на глобалния преглед Пекин+25 2020 и 5-годишния период на Програмата 2030 за целите на устойчивото развитие. Достъпно на адрес: <https://www.unwomen.org/en/csw/csw64-2020/preparations#national-level-reviews> (Посетен на 14.02.2023 г.) Българското правителство е издало доклада. (Пекин+25)

Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021-2030 г.) (без номерация на страниците). Ref Ares (2021)/775351 - 15/12/21. (Стратегия за приобщаване на ромите 2021-2030 г.)

Национален статистически институт на България *Етнокултурни характеристики на населението към 7 септември 2021 г. Окончателни данни.* с. 1 и 7. 2023 г. https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Census2021-ethnos_en.pdf. (Посетен на 09.09.2023 г.).

Институт за европейска политика "Отворено общество" *Нарушения на правото на ЕС и на основните права от дискриминационното отношение на България към ромите в областта на жилищното настаняване.* 2017 Г. (OSEPI 2017)

Sijtsma, Marianne *Roma women & prostitution* 2018. Магистърска теза <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/31664> посетен на 25.12.2022 г.

Застъпници за правата на човека, Българска фондация за джендър изследвания, в сътрудничество с Алианс за защита от насилие, основано на пола. *Спазване от страна на България на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. Предложен списък с въпроси, свързани с насилието срещу жени.* Представено на 29 септември 2017 г. на 70th сесия на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (Предсесийна работна група) 20-24 ноември 2017 г. (CEDAW 2017 Г.)

Тодорова, Розалина *Медийни и онлайн разкази, фалшиви новини и тенденции в*

дезинформацията по отношение на ромите в България. 2021? Център за изследване на демокрацията. (Тодорова 2021)

Европейски съд по правата на човека

Airey срещу Ирландия 1979 г. Жалба № 6289/73

Димитър Митев срещу България. Жалба 34779/09.

Димитрова и други с/у България. Жалба № 39084/2010.

Salduz срещу Турция. Заявление № [36391/02](#)

Saunders срещу Обединеното кралство. Жалба 34779/09

Steel и Morris срещу Обединеното кралство, 2005 г. Жалба № 64186/0



СПИСЪК НА ИНТЕРВЮТАТА

Дата на интервюто	Институция
09.05.22	Национално бюро за правна помощ/телефонна линия
09.05.22	Омбудсман
09.05.22	Адвокат по правата на човека Наташа Добрева
10.05.22	Комисия за защита от дискриминация
10.05.22	Център за обучение на Висшия адвокатски съвет на България
11.05.22	Регионален център за правна помощ/местна адвокатска колегия Стара Загора Координационен механизъм
11.05.22	Мисия Криле
12.05.22	Регионален център за правна помощ/местна адвокатска колегия Велико Търново
12.05.22	Кризисен център за жени, В. Търново. Кризисен център за деца, село Балаван
12.05.22	Правна клиника за извънсъдебно решаване на спорове, Великотърновски университет
13.05.22	Национална асоциация на върховните адвокати
13.05.22	Български хелзинкски комитет
13.05.22	Министерство на правосъдието