

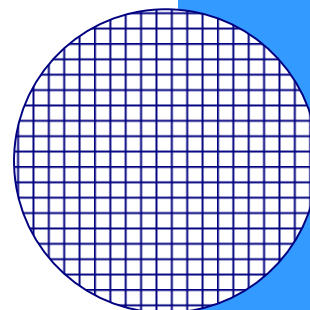
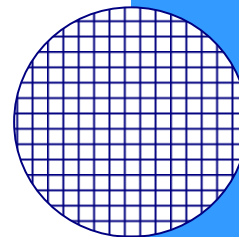
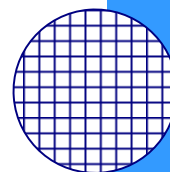


Национална Мрежа за Децата

Двадесет мнения
за прилагане на политиките
за детето в България
по повод 20-годишнината от приемането на
Конвенцията на ООН за закрила на детето

Постижения и нерешени въпроси

София, България
Ноември 2009



С ъ д ъ р ж а н и е

Увод.....	3
Резюме на доклада д-р Събина Събева, Международна социална служба – България.....	5
1. Общи мерки по прилагането на Конвенцията	10
1.1. Препоръки на Комитета по правата на детето към ООН и отражението им в българските политики Весела Банова, Асоциация „Дете и пространство”	10
1.2. Законодателство, стратегически документи и национален план за действие Велина Тодорова, ПРООН	11
1.3. Координация на политиките на национално, местно и регионално ниво Георги Богданов, Национална мрежа за децата	12
1.4. Независимо наблюдение и оценка Огнян Друмев, Фондация ЕКИП	13
1.5. Разпределение на финансовите средства за децата и семействата Георги Богданов, Национална мрежа за децата	15
1.6. Популяризиране на Конвенцията и обучение за гарантиране на правата на децата Дани Колева, Фондация АРК–България	16
1.7. Сътрудничество с гражданското общество Георги Богданов, Национална мрежа за децата.....	17
2. Общи принципи (чл. 2, 3, 6 и 12 от Конвенцията)	19
2.1. Принцип за недискриминация Славка Кукова, Български Хелзински Комитет	19
2.2. Зачитане на мнението на децата Ива Бонева, Център за приобщаващо образование	20
3. Семейна среда и алтернативни грижи	21
3.1. Семейна среда – Цвета Брестничка, Асоциация „Родители”	21
3.2. Алтернативни грижи	22
доц. д-р Нели Петрова – Димитрова, Институт по социални дейности и практики	22
3.3. Осиновяване Велина Тодорова, ПРООН.....	23
3.4. Деца, живеещи в институции Иванка Шалапатова, Фондация „За нашите деца”	24
3.5. Пренебрегване и злоупотреба с деца доц. д-р Нели Петрова – Димитрова, Институт по социални дейности и практики	26
4. Здравеопазване и благосъстояние.....	28
4.1. Деца с увреждания Капка Панайотова, Център за независим живот	28
4.2. Здраве и здравни услуги д-р. Ева Борисова, Асоциация „Родители”	30
4.3. Младежко здраве. Употреба на наркотици, цигари, алкохол и други вредни вещества д-р. Радосвета Стаменкова, Българска асоциация по семейно планиране	32
4.4. Стандарт на живот Радостина Панева, SOS Детски селища България	33
5. Образование, свободно време и културни дейности.....	35
5.1. Качество на образованието Мария Донкова- Фондация „Пайдея”	35
5.2. Приобщаващо образование - Ива Бонева, Център за приобщаващо образование	37
6. Мерки за специална закрила	38
6.1. Икономическа експлоатация, включително на детски труд Велина Тодорова, ПРООН	38
6.2. Деца на улицата Милена Харизанова	40
6.3. Сексуална експлоатация и насилие Светлин Марков, Фондация „Асоциация Анимус”	41
6.4. Трафик, отвличания, търговия с деца, детска проституция и порнография Надя Стойкова, д.пед.н., Институт по социални дейности и практики	42
6.6. Деца от ромски произход Деян Колев, Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе”	43
7. Управление на системата за младежко правосъдие	44
Надя Стойкова, д-р, Институт по социални дейности и практики	44

Увод

Конвенцията за правата на детето (КПД) е създадена след десетилетен процес на преговори между правителства, международни агенции и изследователи. Тя представлява световният консенсус относно даване на децата на права със законова сила. България се присъедини и през 1991 г. подписа този изключителен международен документ, който не само провъзгласява правата на детето, но извежда на преден план и изисква подход, основаващ се на тези права при формирането на политиките в грижите за деца. Практическото прилагане на Конвенцията на ООН за правата на детето в българската обществена среда и преките ангажименти на държавните власти при спазването на детските права се осигуряват от Закон за закрила на детето (ЗЗД). Този закон се явява носител на една нова философия за детето, която стои в основата на съвременната политика, базирана на правата на детето, интегрираща в себе си нормите, стандартите и принципите на универсалност, неделимост, недискриминация – *Всички права за всички деца, навсякъде*.

Законът за закрила на детето създаде възможната среда за прилагане на практика на новата философия и подходи към детето: изградена бе система за закрила на детето – Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД) като специализиран орган на Министерския съвет на централно ниво за координиране и контрол при осъществяване на държавната политика за закрила на детето, и Отделите за закрила на детето (ОЗД) – за практическото прилагане на ЗЗД на общинско ниво. Още в този момент обаче ЗЗД зададе вътрешно разделение в системата между нейното национално и местните нива: ДАЗД – като орган на Министерския съвет и второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерството на труда и социалната политика (МТСП), и ОЗД – като структури на настоящите Дирекции за социално подпомагане към Агенция за социално подпомагане на МТСП. С тази структурна особеност на системата за закрила тя естествено се обвързва със социалното подпомагане в България и новият дискурс за правата на детето като основополагащ при създаването на политики за грижи за деца остана и остава на заден план след социалното подпомагане, социалните грижи и социалните услуги за деца в риск.

Има достатъчно резултати и доказателства, че системата за закрила на детето успя да промени подходите и модела на грижа за децата в риск в съответствие с европейските стандарти. Основно усилие на тази нова за България и българските традиции за отглеждане на деца в риск система беше да се изведе като водещ принцип в работата "най-добрият интерес на детето" и разбирането, че най-добрата среда за развитие на детето е семейната среда. Въпреки това обаче и към днешна дата броят на децата в риск, които се отглеждат и настаняват в специализирани институции като мярка за закрила, остава висок. Непрекъснато се натъкваме на свидетелства за нарушените права на децата не само в институциите, но и в семейството и училището. Почти всеки ден научаваме от медиите за случаи на драстично страдание на деца, живеещи в специализирани институции. Кои са факторите, които пречат на реформата в грижите за децата по посока на тяхната деинституционализация и спазването на детските права? Липса на средства и на съвременни механизми за финансиране? Липса на достатъчна и единна политическа воля? Липса на адекватни политики? Старите и

ригидни обществени нагласи? Или други фактори, които все още не са ясно идентифицирани и формулирани?

Основна роля изиграха проектите на неправителствени организации, създаващи нови практики в развитието на системата за закрила на детето в България. В значителна степен те повлияха върху развитието на новите социални услуги за деца в риск в България и разработването на някои от наредбите, произтичащи от ЗЗД след измененията и допълненията, които бяха направени в него през 2003 г. Техният опит повлия и върху развитието и появата на нови социални услуги за деца и семейства.

През ноември се навършват 20 години от приемането на Конвенцията за защита правата на детето и в цял свят държавните и международните институции поставят проблемите на децата на преден план, като правят преглед на извършеното за децата в рамките на тези две десетилетия. Целият свят отбелязва тази годишнина, защото според редица анализи и изследвания Конвенцията е изиграла съществена роля за подобряване не само на живота на децата, но и на функционирането на някои държавни системи за повишаване на качеството на живота на хората.

Настоящият доклад представлява едно усилие на водещи експерти от 20 неправителствени организации да споделят своята гледна точка за влиянието на Конвенцията върху политиките за деца в България. Докладът се базира на конкретните препоръки на Комитета за защита правата на децата на ООН, като експертите изразяват своето независимо мнение за постиженията и нерешените въпроси, които стоят пред българската държава в контекста на правата на детето. Направените от тях препоръки са насочени не само към държавните структури и правителството, а и към неправителствените организации и всички институции, работещи на територията на страната. Целта е да се изградят и да се укрепват партньорски отношения между неправителствения и държавния сектор, насочени към изработването и прилагането на ефективни политики за детето и семейството.

Резюме на доклада **д-р Събина Събева, Международна социална служба – България**

Докладът представя гледната точка на двадесет водещи експерти от неправителствени организации за влиянието на Конвенцията на ООН за правата на детето върху политиките за деца в България. Той се базира на конкретните препоръки на Комитета на ООН за правата на детето, като експертите изразяват своето независимо мнение за постиженията и за нерешените въпроси, оставащи пред България в контекста на правата на детето. Дадените препоръки са отправени не само към правителствените институции, но и към органите на местната власт, организациите на гражданското общество, както и всички други структури, работещи по тези проблеми на територията на страната, с оглед постигане на работещо взаимодействие и партньорство между всички тях, насочени към изработването и прилагането на ефективни политики за детето и семейството.

Една от най-важните констатации в доклада е, че развитието и прилагането на **политиките за децата в България започват с почти десетгодишно закъснение**, което налага днес да се правят много по-бързи и смели реформи, за да се осигури най-доброто развитие на детето. Като едно от най-големите постижения в областта на правата на детето експертите посочват развитата нормативна рамка, и най-вече Закона за закрила на детето, както и всички последвали изменения в основните закони, касаещи прилагането на Конвенцията във всичките ѝ области. Създаването на отделите за закрила на детето се посочва като безспорен успех в контекста на прилагането на Конвенцията.

Друг важен акцент в доклада е, че **се налага извършването на цялостна реформа в областта на социалното подпомагане и закрилата на децата**, тъй като натрупаният опит през последните 10 години дава основание за преосмисляне на ползите и нерешените въпроси, стоящи пред системата. Фокусът на бъдещата реформа трябва да е ориентиран към детето, неговото семейство и общността, в която те живеят. Докладът предлага да се въведе стандарт за управлението на случаи в системата за закрила на детето, като в центъра на работата да са детето и неговата най-близка среда. Всички подкрепящи дейности – като социални услуги, социални плащания, помощи за отопление и пр. – трябва да следват общ план, изработен от социалния работник, за извеждане на семейството и детето от изолацията и бедността.

В доклада се посочва, че е необходимо държавата да **продължи финансирането на политиките за децата в нарастващ темп**, което в никакъв случай не означава самоцелно харчене на бюджетни средства. Това с особена сила е валидно за държавно делегираните дейности при разкриване на алтернативни социални услуги за деца и семейства в риск. В същото време е необходимо да се извършат енергични реформи в системите за социално подпомагане, така че да бъдат оптимизирани социалните разходи в държавния бюджет. Необходимо е да се предприемат спешни мерки от качествено нов характер за реструктуриране на някои сектори и инвестиране в професионален капацитет и конкретни дейности за децата и семействата, живеещи в риск.

Мнението на експертите съвпада с констатацията на Комитета на ООН за правата на детето, че **независимото наблюдение на правата на децата в България продължава да бъде нерешен въпрос** въпреки създаването на ДАЗД. За да се постигне това наблюдение са необходими политическа воля и усилия за създаване на независима структура, която да гарантира правата на децата.

Необходимо е сериозно да се **подобрят механизмите за включване и активно участие на гражданското общество** в консултативни органи, работещи по проблемите на децата и семейството. Това трябва да е една от основните задачи на държавната администрация, така че неправителствените организации да се превърнат в реален и конструктивен партньор на държавата. Двете страни трябва да изработят общи правила на сътрудничество, за да има диалог и широк консултативен процес. Необходимо е държавата да осигури годишен бюджет за организациите, които работят в областта на детската и семейната политика, като пред тях бъдат поставяни конкретни задачи за изработване на различни експертни мнения, предложения за промяна на нормативни и други важни документи, определящи държавната политика в тази област, както и за реализиране на конкретни задачи на местно или национално ниво.

В доклада се посочва, че **липсата на база данни за всички деца в България**, която да съдържа информация за възраст, местонахождение, етнически произход, социален статус, увреждане и пр., е основание **често да се правят грешни интерпретации и да се предприемат неефективни политики**. Според експертите е необходимо да се въведат задължителни и редовни обучения на всички професионалисти, работещи с деца, относно правата на децата и **принципа за недискриминация**. Необходимо е да бъде повишена чувствителността на всички специалисти, работещи с деца, по въпросите на дискриминацията, етническата толерантност и разнообразието в едно приобщаващо общество.

Много често **участието на децата** не се разбира в смисъл на консултиране и търсене на тяхното мнение по важни въпроси за собственото им бъдеще. В същото време възрастните нямат необходимите знания и умения за овластяване на детето да изкаже своето мнение и още повече това мнение да бъде уважено при вземането на решение.

Докладът посочва, че **днес семейството в България не е подкрепено**, за да изпълнява своята функция на най-добра среда за детето. Продължава поддържането на тезите – и оттам преносът им върху политиките, – че семейството трябва да бъде наказвано и да се прилагат рестриктивни политики към него. Много повече се гледа на семейството в парадигмата на отговорна или безотговорна институция. Много по-малко се вижда семейството като една жизненоважна единица в обществото, в която има кризи, финансови проблеми, разводи, семейни конфликти, раждане на дете, конфликти между поколенията, осиновявания и много други промени – и всичко това влияе върху детето. Апелът на експертите е за по-сериозно фокусиране към българското семейство – то да бъде подкрепено, за да изпълнява своята функция на най-добра среда за детето.

Държавата все още разбира ангажимента си към **осиновяването** като законодателна дейност. Много повече усилия трябва да се приложат, за да бъде стимулирано осиновяването и осиновителите, включително и чрез промени в трудовото и социалното законодателство. Необходимо е да бъдат разработени широко достъпни

образователни програми относно проблемите при осиновяването, тайната на осиновяването, правата на детето при осиновяване и др.

Години наред неправителствените организации работят със и за **децата, живеещи в специализирани институции**. Призивът на експертите днес е за всяко дете да се осигури засилено предоставяне на индивидуална грижа в семейна среда, което на практика означава извеждане на децата от институциите в нови алтернативни форми на грижа в общност. Според тях е време да се затвори пътят на децата към институциите, като се финансира и популяризира превенцията на изоставянето, както и различни форми на подкрепа на семействата.

Докладът посочва, че **сигнализирането и регистрирането на случаите на насилие над деца продължава да бъде много сериозен проблем** в две основни сфери – образование и здравеопазване – поради факта, че в техните структури няма разработени ясни правила за сигнализиране и регистриране на насилие, нито политики за осигуряване на сигурна и безопасна среда на децата. Тази констатация според експертите за съжаление се илюстрира твърде красноречиво с нарастващия брой на случаи на насилие между деца в училище. Необходимо е да се продължат усилията за развиване на услуги за деца, пострадали от насилие, и за подготовка на тесни специалисти по места, които да работят с децата, жертви на насилие, и с техните семейства.

Експертите изтъкват, че е **изключително важно да се променят нагласите в обществото спрямо възможностите за отглеждане на децата с увреждания в семейство**, което е особено валидно за специалистите, работещи в здравната система. Съществуващите механизми за ранно диагностициране на заболяванията, в това число и в пренаталната фаза, за оценка на уврежданията и подкрепа на семействата са сравними с подходите в Западна Европа от средата на миналия век. Здравеопазването в България категорично отказва да приеме технологичното развитие в медицината – новостите си остават привилегия на малцина лекари. В тази връзка е необходимо да се разработят програми за квалификация на медицинските кадри, така че те да бъдат информирани за съвременните методи на диагностициране, лечение и рехабилитация на деца с увреждания. Необходимо е разкриване на клинични пътеки за ефективно лечение и рехабилитация на деца с увреждания без откъсване от семейството и общността.

Неправителствените организации напълно подкрепят препоръката на Комитета за правата на детето относно **майчиното и детското здраве**. Необходимо е правителството да разработи и приложи цялостна програма за подобряване на майчиното и детското здраве, която да се базира на принципа „Здраве във всички политики”. В тази връзка трябва да се гарантира предоставянето на базисни здравни грижи и услуги за най-уязвимите групи деца, в частност децата от ромски произход и децата, живеещи в селски райони. Все още болничното лечение не е достатъчно щадящо по отношение на психиката на детето. Все още има практики на ненужно дълги хоспитализации. Болничните отделения нямат условия за осигуряване на придружител за болните деца до 6-годишна възраст.

Сериозни усилия трябва да се положат от неправителствените организации и МОМН за разработване на ефективни програми и съвременни методи за преподаване на **здравно образование и внедряване на здравната култура** сред младите хора и

децата. Необходимо е да се провеждат по-задълбочени изследвания, които да осигуряват възможността за вземане на точни управленски решения и за гарантиране правото на децата на здравна грижа независимо от социалния статус на семействата.

Образователната среда днес е непривлекателна за децата. Учебното съдържание е ненужно усложнено, много често без да е свързано с реалния живот на българското дете. Педагогическите кадри не са подготвени за посрещане на нуждите на детето, а методите на преподаване са неефективни, за да е възможно да бъде ангажиран пълният му потенциал. Образователната система е една от най-малко реформирани системи от гледна точка към осигуряване на нов и модерен подход към детето. Необходимо е да се предприемат енергични действия за цялостна реформа в образователната среда, така че учителите, децата и родителите да извличат максимална полза от влаганите държавни ресурси в образованието. Предучилищното образование трябва изцяло да обхване децата, живеещи в рискови общности, така че да се гарантира ранното развитие на всяко дете.

Необходимо е да се въведат обучения за **общообразователните учители, за да придобият умения за работа с деца със специални образователни потребности и за работа в мултикултурна среда.** Тези обучения трябва да обхванат всички ресурсни учители, както и да се преосмисли тяхната роля. Трябва да продължат усилията за подобряване на физическия достъп до училище и до учебното съдържание. Трябва да бъде направена оценка на ефективността и устойчивостта на добрите практики в областта на десегрегацията на ромски училища и повишаване качеството на образованието сред ромските деца, като бъде обърнато специално внимание на мерките за задържането им в училище след IV и VIII клас. В сферата на образованието **са нужни целенасочени усилия за намаляване на отпадането на ромските деца от училище** (особено в селските райони), за реинтегриране на вече отпадналите и включването им във форми на продължаващо образование.

Необходимо е да се положат целенасочени усилия за **спиране на дискриминацията** в класната стая чрез обучение на учителите, въвеждане на интеркултурни знания и умения, стимулиране на обучението в етнически смесена среда и др. Повишаването на качеството на образование в училищата, в които се обучават ромски деца (преди всичко в селата) следва да бъде обект на целенасочена инвестиция, без това да води до създаване на специфични стандарти за ромските деца. При разрушаването на незаконните ромски гета е необходимо да се подсигурира подслон за семействата с деца и тези интервенции да се предприемат внимателно и след задълбочен анализ.

Един от най-сериозните проблеми продължава да бъде **наказателното правосъдие за непълнолетни.** Не са известни случаи на наказателно преследване за икономическа експлоатация на деца (за просия, въвличане в джебчийски кражби, трафик, сексуална експлоатация). Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни отдавна е подложен на сериозни критики и следва да бъде заменен от нов модерен закон, който да осигури връзката със системата за закрила на детето, да премахне санкциониращия подход към малолетните деца, да създаде гаранции за справедлив процес за непълнолетните извършители и да осигури реална защита на децата, жертви на престъпления и свидетели в наказателния процес. Ето защо едно от предложенията на експертите е да се пристъпи към отмяна на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, който създава практики за

нарушаване на правата на децата. В тази връзка е необходимо да се проведе един сериозен дебат на експертно ниво за необходимостта от създаване на детски съдилища или специализирани състави към вече съществуващите, за да може делата, свързани с деца, да се гледат много по-внимателно, бързо и да щадят детето като свидетел или потърпевш.

По отношение на децата, **въвлечени в трафик, е необходимо да се развият услуги в общността и да се подобри законодателството**, така че децата в трафик да се третират като жертви, а не като правонарушители. Сериозна инвестиция е необходима за повишаване на професионалните качества на хората, работещи с деца, въвлечени в трафик.

В заключение експертите предлагат да се обединят усилията на държавата и организациите на гражданското общество около следните три фокуса:

- 1. Провеждане на задълбочен анализ и изграждане на споделена визия за реформиране на държавните сектори образование и здравеопазване, които да осигуряват най-добрия интерес на детето и неговото пълноценно развитие.**
- 2. Реформиране на съдебната система, за да се гарантира най-добрият начин за спазване на интересите на детето. Въвеждането на модерно младежко правосъдие, което да бъде фактор за развитието на младия човек с трудности в поведението. Чувствителността в обществото за справедливост и защита в системата за закрила на детето и съдебната система трябва значително да бъде повишено.**
- 3. Продължаване на усилията за повишаване на качеството и разширяване на обхвата на социалните услуги за деца и семейства. Реформиране на системите за закрила на детето и социалното подпомагане, като се въведе работа по социален случай.**

По всички тези направления трябва да се работи активно, без обаче да се изпуска от фокуса на внимание на професионалната общност и на цялото общество процесът на деинституционализация и закриването на големите домове от интернатен тип.

1. Общи мерки по прилагането на Конвенцията

1.1. Препоръки на Комитета по правата на детето към ООН и отражението им в българските политики Весела Банова, Асоциация „Дете и пространство”

България бе сред първите държави, които подписаха Конвенцията за правата на детето, като я ратифицира без резерви още през 1991 г. След приемането и на двата факултативни протокола към Конвенцията България своевременно ги ратифицира. Този международен документ не само провъзгласява правата на детето, но поставя пред държавите нелеката задача да създадат необходимите политики и условия, които да гарантират на всички деца равен достъп до техните права.

Комитетът настоява българската държава да положи всички усилия за изпълнението на заключителните препоръки от първоначалния доклад, които все още не са изпълнени, както и да предприеме последващи действия относно препоръките, съдържащи се в настоящите заключителни наблюдения.

Практическото прилагане на Конвенцията на ООН за правата на детето в българската обществена среда и преките ангажименти на държавните власти, произтичащи от ратифицирането на Конвенцията, започват почти десет години по-късно с приемането на Закон за закрила на детето на 31.05.2000 г. от Народното събрание.

България, както и всяка друга държава, страна по Конвенцията, е задължена на всеки пет години да представя редовен доклад пред Комитета за защита правата на децата на ООН в Женева. Насоките за докладване изискват да бъдат включени мерките, напредъкът и проблемите в областта на законодателството, правосъдието, администрацията, както и данни, на които да се базира анализът.

Последното докладване (второ поред и първо след приемането на Закона за закрила на детето и създаването на ДАЗД) бе през 2008 г. Въз основа на втория редовен доклад Комитета по правата на детето публикува своите Заключителни препоръки към България.

През 2007 г. българското правителство докладва пред Комитета по правата на детето мерките и политиките, които е предприело вследствие на ратифицирането на двата факултативни протокола към Конвенцията относно участието на деца във въоръжен конфликт и относно търговия с деца, детска проституция и детска порнография. Диалогът с Комитета премина в дух на партньорство, взаимно уважение и интерес. Въпреки че току-що бе избухнал скандалът, предизвикан от документалния филм на Би Би Си за дома в Могилино, членовете на Комитета проявиха съпричастност и уважение към напредъка, постигнат от България. Повечето въпроси бяха насочени към правораздаването и липсата на съвременно младежко правосъдие. Затова и най-сериозните изводи и препоръки към България са най-вече в областта на младежкото правосъдие.

През 2007 г. неправителствените организации изготвиха алтернативен доклад за развитието на политиките за деца. Нещо повече – те дори участваха в консултациите по представянето на доклада на правителството пред Комитета. Комитетът изслуша представители на българските неправителствени организации в Женева преди изслушването на правителствената делегация. Ролята на неправителствения сектор е да насочва вниманието към горещите точки и нерешените проблеми, с което допринася за своевременното идентифициране на старите и

нововъзникващи потребности на децата, както и за изготвянето на ефективни и адекватни политики.

Конвенцията за правата на детето е един от най-успешните международни правни документи. Създаденият механизъм на докладване от държавите, които са я ратифицирали пред Комитета по правата на детето към ООН, дава възможност за периодично наблюдение и анализ на политиките в тази област. Именно по този начин следва да се използва механизмът на докладване – за дълбочинен и качествен анализ на политиките. Диалогът с Комитета по правата на детето трябва да се приема отворено и безрезервно. Ролята на този комитет е да подкрепя страните, ратифицирали Конвенцията, и да ги насочва и подпомага в прилагането на нейните принципи. Това е една чудесна възможност нашата страна да бъде подкрепяна от международната общност чрез равнопоставен диалог и конструктивно сътрудничество.

1.2. Законодателство, стратегически документи и национален план за действие Велина Тодорова, ПРООН

За изтеклите 18 години от ратифицирането на Конвенцията за правата на детето (КПД) в България беше създадено изцяло ново законодателство. Законодателните промени бяха вдъхновени от Конвенцията, но и от постиженията на законодателството в страните, членки на ЕС, и хармонизираните международни стандарти. Една от основополагащите правно нормативни рамки е тази на системата за грижи

*Комитетът отчита усилията от страна на държавата да хармонизира законодателството в съответствие с Конвенцията, но изразява загриженост, че някои аспекти от вътрешното законодателство не съответстват на принципите и разпоредбите на Конвенцията по отношение на семейната среда и гарантирането на справедлив съдебен процес. В частност Комитетът изразява загриженост, че Законът за закрила на детето не обхваща всички области от Конвенцията. Също така Комитетът изразява загриженост, че съществуващото законодателство не се прилага ефективно във всички области, свързани с правата на детето...
... Въпреки че отбелязва приемането на Национална стратегия за детето 2008–2018 г. и различни институционални планове за действие, посветени на децата, Комитетът е обезпокоен, тъй като плановете, програмите и стратегиите не са придружени с ясни и ефективни механизми за тяхното прилагане.*

и закрила на детето в България, представена от Закона за закрила на детето, Правилника за прилагането му и още пет наредби, детайлизиращи разпоредбите на закона. С тях се уреждат правомощията на специално създадените ОЗД в структурите на социалната закрила за наблюдение правата на детето, идентифициране и работа по конкретни случаи на деца в риск, предоставяне на закрила и грижи чрез насочване към услуги според нуждите на детето, лицензиране на доставчици на услуги и мониторинг за качеството на услугите. Създадено беше ново по дух и механизми за подкрепа социално законодателство (Закон за социално

подпомагане, Закон за семейни помощи за деца, Закон за интеграция на хората с увреждания), което е част от политиката за деинституционализация на грижата и за подкрепа на семействата и детето в трудни обстоятелства. Влезният в сила от 01.10.2009 г. нов Семейен кодекс е синхронизиран със Закона за закрила на детето, като категорично извежда предимството на интереса на детето в ситуации на конфликт в семейството, но и като принцип при упражняването на родителските права и задължения и при осиновяване. Наказателното законодателство също претърпя промени по посока на хармонизирането му с международните стандарти, и по-специално с тези, защитаващи децата жертви на сексуална експлоатация и трафик. Бяха криминализирани нови деяния, които засягат сексуалната свобода и неприкосновеност на детето, увеличени бяха наказанията за извършителите.

Остават сериозните проблеми в областта на наказателното правосъдие за непълнолетни. Не са известни случаи на наказателно преследване за икономическа експлоатация на деца (за просия, въвличане в джебчийство, трафик, сексуална експлоатация). Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни отдавна е подложен на сериозни критики и следва да бъде заменен от нов, модерен закон, който да осигури връзката със системата за закрила на детето, да премахне санкционния подход към малолетните деца, да създаде гаранции за справедлив процес за непълнолетни извършители и да осигури реална защита на децата, жертви на престъпления и свидетели в наказателен процес. Особено сериозна е необходимостта от обучение на органите на правораздавателната система по проблемите на децата – развитие, нужди, специално внимание и закрила.

1.3. Координация на политиките на национално, местно и регионално ниво Георги Богданов, Национална мрежа за децата

Безспорно постижение в политиките за деца през последните 20 години е приемането и въвеждането на системата за закрила на детето. Създаването и функционирането на институции като ДАЗД и ОЗД беше важна стъпка към прилагане на основните принципи на Конвенцията и опит за защита правата на децата в България. ОЗД бяха създадени в структурите на АСП, като един от аргументите още при създаването на Закона за закрила на детето беше, че така ще се спестят пари от създаване на нови структури. Това твърдение се оказа невярно, защото въвеждането на модерните принципи на социалната работа и работата по случаи изисква различно отношение и инвестиции от друг характер, като обучения, супервизии, умения за водене на случаи и пр.

Комитетът препоръчва държавата да обмисли създаването на единен механизъм за цялостна координация, мониторинг и оценка на всички дейности, свързани с прилагането на Конвенцията (това може да е ДАЗД). На този координиращ орган следва да бъде предоставен подходящ мандат и да се обезпечи с достатъчно финансов и човешки ресурс, за да осъществява ефективно правомощията си.

Днес се водят различни дебати дали системата за закрила на детето бъде в рамките на системата за социално подпомагане, или ясно да се разграничат политиките за детето и семейството от социалното подпомагане, както е в много развити европейски страни – например във Франция, която е начело по показателя „раждаемост” в Европейския съюз. Дори

нещо повече – води се дебат как да изглежда системата за социално подпомагане и необходимо ли е да остане в този вид, т.е. да се свежда до раздаване на помощи, или тя трябва също да реструктурира своята дейност, така че да работи по социални случаи и подпомагането да е част от социалната работа за семействата, живеещи в риск. Всички тези дебати произтекоха от факта, че системата за закрила на детето е претоварена от работа. Има социални работници, които са принудени да работят над 70 случая на деца в риск, а в някои случаи дори повече. Качеството на работа е сериозно застрашено, а освен това ОЗД са част от система, която е ориентирана към социалните плащания, без да са въведени основните принципи на социална работа. Процесите като деинституционализация на грижите за деца, развитие на нови социални услуги, успешното управление на случаите, оказването на контрол на качеството на услугите и др. остават едно добро пожелание, до което колегите социални работници в системата за закрила на детето не могат да стигнат, защото за това липсват необходимите човешки, професионални и финансови ресурси.

Необходима е цялостна реформа в областта на социалното подпомагане и закрилата на децата. Фокусът на тази бъдеща реформа трябва да е ориентиран към детето, неговото семейство и общността, в която те живеят. Необходимо е да се въведе управлението на случаи, като в центъра на работата да е детето и най-близката му среда. Всички подкрепящи дейности, като социални услуги, социални плащания, помощи за отопление и пр., трябва да следват един общ план на социалния работник за излизане от изолацията и бедността на семейството и детето.

1.4. Независимо наблюдение и оценка Огнян Друмев, Фондация ЕКИП

Създадената през 2001 г. като специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на закрилата на детето ДАЗД трябваше да има ролята и функцията на най-висшия държавен орган, който да гарантира спазване на правата на детето, към когото да се адресират жалби и който да извършва независимо наблюдение на политиките и практиките, свързани със закрилата на децата. В тази връзка беше създаден и Националният съвет за закрила на децата към ДАЗД, в който участваха представители на неправителствени организации и ресорните ведомства. Към НСЗД беше създаден и т.нар. Детски съвет, който би трябвало да осигури *правото на детето да участва във взимането на решения*. През изминалия период срещите на НСЗД имаха формален характер и не оказваха съществено влияние върху наблюдението на политиките за закрила на детето. Проблематично се оказва осигуряването на независимост на ДАЗД, чийто председател се назначава от министър-председателя с решение на МС като политическо назначение. Едва сегашното

Комитетът препоръчва на държавата да възложи на независима агенция мандат за мониторинг и популяризиране правата на децата, както и осигуряване на достъпен механизъм за подаване на жалби от деца и техни представители. Тази агенция следва да бъде обезпечена с достатъчно човешки и финансов ресурс, за да изпълни мандата си в съответствие с Парижките принципи (включени в резолюция 48/134 от 20.12.1993 на Общото събрание) и Общ коментар №2 (CRC/GC/2002/2) относно ролята на независимите национални институции за правата на човека. Тази агенция може да представлява отделно бюро за правата на детето или да бъде част от институцията на Омбудсмана, като бъде назначен пълномощен заместник-омбудсман по правата на децата.

правителство назначава експерт, който е с доказани качества и е работил в неправителствения сектор. Като второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика ДАЗД попада в сферата на финансов (и политически) контрол от страна на МТСП, което може да възпрепятства реализацията на нейния мандат за разработване и осъществяване на контрол върху държавната политика за закрила на детето – съвместно с други 11 ведомства, които осъществяват грижи за деца.

Омбудсманът на Република България има ограничена роля при мониторинга и популяризиране на правата на децата. Създаденият към институцията на Омбудсмана през 2008 г. Обществен съвет по правата на децата не се оказва ефективен инструмент в тази посока – осъществени са 2–3 срещи на Съвета с декларативен характер. В структурата на институцията липсва специализирано звено, което да се занимава с правата на детето, а те попадат в *Отдел "Административно обслужване, труд и социални дейности"* към *Дирекция "Жалби и сигнали на граждани"*. В годишния доклад на Омбудсмана за 2008 г. жалбите и сигналите, свързани с деца и младежи, са отчетени с показател 8% в категорията „социални дейности”, като последните представляват 11% от общия брой на постъпилите жалби и сигнали.

Действащите *Стратегически план на ДАЗД за 2008–2010 г.*, *Национален интегриран план за прилагане на Конвенцията на ООН за правата на детето 2006–2009 г.*, *Национална стратегия за детето 2008–2018 г.*, както и множеството оперативни документи за изпълнение, съдържат изрични текстове за мониторинг на спазването правата на децата, но в заложените конкретни дейности индикатори става ясно, че те се отнасят по-скоро към социалните услуги – осигуряване на стандарти за качество, режим на лицензиране, статистически данни за броя социални случаи и др.

Може да се каже, че независимо наблюдение и оценка на политиките за деца е осъществявано от неправителствените организации и международните институции, като УНИЦЕФ, Световната банка и др., включително и медиите – показателен е случаят с филма за Могилино, който документира явно и системно нарушение на правата на децата в дома, с което предизвиква остра и отричаща фактите реакция от страна на министри и висшия политически елит към избухване на скандала през август 2007 г. НПО разработиха редица доклади и политически документи с препоръки за реформи, които не бяха осъществени поради липса на политическа воля за това. Констатацията на Комитета за защита правата на децата е точна, като се има предвид фактът, че в съществуващия институционален модел за закрила правата на детето липсва орган, който да е **независим** и същевременно **да се занимава с наблюдение и оценка** на спазването на правата на децата в България.

Необходимо е да се вземе предвид препоръката на Комитета и да се създаде независима мониторираща институция, която да отговаря на следните условия:

- а) да е независима от политическа намеса;**
- б) да има мандат за наблюдение и оценка на спазването на правата на децата в България;**
- в) да е обезпечена с достатъчен финансов, човешки и административен ресурс;**

Това може да бъде специализиран омбудсман към Омбудсмана на Република България, но може и да е отделна и независима структура. По-важно е тази структура да има достатъчно ресурс за възлагане на независими изследвания, анализи и оценки на политиките, както и да разглежда жалби и сигнали за правата на децата. Нещо повече – тази структура трябва да алармира държавните институции за нарушаване не само на правата на децата, но и на основните принципи на доброто държавно управление в областта на политиката за децата и семейството.

1.5. Разпределение на финансовите средства за децата и семействата Георги Богданов, Национална мрежа за децата

Финансовите ресурси, както във всяка публична структура, имат съществено значение. Един от аргументите новосздаваните Отдели за закрила на детето да не бъдат структури на Агенцията за закрила на детето, а да се разположат в рамките на съществуващите бивши Общински служби за социално подпомагане, които са днешните Дирекции за социално подпомагане, беше спестяване на средства. Този аргумент се оказва необоснован, тъй като са необходими финансови ресурси за изграждане на нова система от нов тип.

Комитетът препоръчва приоритизиране на правата и благосъстоянието на децата при разпределянето на средствата от държавния бюджет. Комитетът препоръчва на държавата, в съответствие с чл. 4 от Конвенцията, да увеличи бюджетните средства, отделяни във връзка със спазването правата на децата – по-специално за здраве, образование и подкрепа на семействата. Комитетът призовава държавата да обърне особено внимание на социално слаби, маргинализирани и пренебрегнати деца, вкл. децата от ромски произход, с цел снижаване на неравенството. Комитетът препоръчва държавата да подобри административния капацитет на системата за закрила на детето и структурите на местното самоуправление по отношение на планирането и управлението на бюджетните средства за нуждите на децата и семействата.

Финансирането на системата за закрила на детето става чрез социалното подпомагане и много често точно поради този факт не могат да бъдат направени прецизни анализи. Важен напредък е, че започна финансирането на социалните услуги за деца и семейства като делегирани от държавата дейности. Безспорно това е един успех вследствие на прилагането на Конвенцията за правата на детето в България, а именно като се даде възможност за развитие на публично-частното партньорство в областта на грижите за деца в риск. Този подход даде сериозен тласък в развитието на социалните услуги. За жалост той не се развива в областта на детското здравеопазване и образованието.

Настоящата финансова криза поставя пред сериозни изпитания развитието на социалните услуги за подкрепа на семействата, образованието и здравето. Съкращаването на бюджета за образование още повече ще отдалечи България от държавите, членки на ЕС, в които публичната инвестиция в училищно образование си остава 3,5 БВП за страни като Словакия, Унгария и Чехия и до 8 пъти по-висока за страни като Белгия и Ирландия.¹ Лекарствената политика, детското здравеопазване, развитието на социалните услуги е необходимо да бъдат приоритет при изработването на държавните бюджети, и особено на този за 2010 г. Тези сектори обслужват най-онеправданите слоеве от населението и прилагането на непопулярни мерки ще постави много хора в още по-тежка ситуация. Свиването на социалните разходи и задълбочаването на проблемите на уязвимите групи ще доведе до увеличаване на разходите в бъдеще. Подобен подход ще доведе до задълбочаване на сегрегацията и маргинализирането на големи групи от уязвими хора. В бъдеще социалната и финансовата цена за тяхната подкрепа, подпомагане, социализация и реинтеграция ще се окажат много по-високи. Не случайно развитите европейски страни инвестират значителни финансови ресурси в превантивни политики, които водят до много по-голяма възвращаемост на средствата в средносрочен и дългосрочен план.

Необходимо е да се продължи инвестирането на държавни средства с нарастващ темп, което в никакъв случай не означава самоцелно харчене на бюджетни средства. Това с

¹ Education at a glance 2009. OECD, September 8, 2009.

особена сила е валидно за държавно делегираните дейности при разкриването на алтернативните социални услуги за деца и семейства в риск. В същото време е необходимо да се извършат енергични реформи в системите за социално подпомагане, така че да бъдат оптимизирани социалните разходи в държавния бюджет. Необходимо е да се предприемат спешни мерки от качествено нов характер, които на първо време ще изискват допълнителни разходи, но не за администрация и административно експертен персонал, а за реструктуриране на някои сектори и инвестиране в професионален капацитет и конкретни дейности за децата и семействата, живеещи в риск. Не на последно място – ефективното реализиране на бюджетните средства зависи от планирането на услугите и програмите за деца и семейства в сферите на закрилата, социалното подпомагане, здравеопазването и образованието на регионално, областно и общинско ниво.

1.6. Популяризиране на Конвенцията и обучение за гарантиране на правата на децата

Дани Колева, Фондация АРК–България

Гражданското образование (включително правата на децата) е междупредметна област, чието учебно съдържание се реализира в процеса на обучение по други учебни предмети – като история и цивилизация, география и икономика, дисциплините от философския цикъл, български език и литература, чужди езици – в рамките на средното образование. Стандартите по гражданско образование, които обхващат трите етапа (начален, прогимназиален и гимназиален), съответстват на концепцията за развитие на обществена и гражданска компетентност от Европейската референтна рамка.

Комитетът приветства подадената информация, че правата на човека са застъпени в учебните програми в училище. Въпреки това Комитетът изразява загриженост за липсата на системни обучения за всички професионалисти, работещи с деца, по отношение на принципите и мерките, предвидени в Конвенцията. Обезпокоително е и че правата на човека, в частност правата на децата, не са включени във всички нива на образованието. Обезпокоително е, че нивото на познаване на Конвенцията сред широката общественост и децата е ниско.

Въвеждането на гражданското образование като интегриран подход в хуманитарните учебни предмети е безспорно стъпка в правилната посока, но за съжаление българските деца все още сериозно изостават от връстниците си в другите европейски страни по отношение на информираността си за своите права. Въпреки наличието на държавните общообразователни изисквания (ДОИ) няма разработено учебно съдържание по гражданско образование, включително за правата на децата, за отделните класове и съответно прогресия на учебно съдържание, свързано с необходимите за овладяване знания, умения и отношения по класове. Темите, свързани с гражданското образование и правата на децата, се разглеждат в часа на класа, а също и по отделни учебни предмети, но без това да е предварително достатъчно синхронизирано в учебните програми, което придава на работата на учителите епизодичен характер, не дава възможност на учениците за пренос на информация и в крайна сметка прави несъпоставими изискванията и съответно – резултатите от гражданското образование в училище. Не е операционализирано понятието „обществена и гражданска компетентност”. В направен от български експерти анализ на степента, в която е заложено развитието на

уменията за живот в ДООИ за учебното съдържание по „Български език и литература” и „Обществени науки, гражданско образование и религия”, се посочва, че „тази степен не е удовлетворителна... уменията за живот или изобщо отсъстват, или присъствието им може да се идентифицира дедуктивно („можем да предполагаме...”, „можем да разсъждаваме...”)². Трябва да се отбележи, че единствената национална информационна кампания за правата на детето в България е осъществена от УНИЦЕФ за периода ноември 2006 – март 2007 г.

Уменията за справяне с житейски ситуации, за поставяне на перспективи и цели трябва да бъдат заложи в всички учебни програми, а уменията за критично мислене и анализ, за решаване на проблеми и отстояване срещу влияние и натиск от околните също трябва да имат своя акцент сред децата и младите. Необходимо е да се създадат „методологически помагала/ръководства и специализирани подробни програми за работата в клас, в които са разработени в детайли целите, задачите и индикаторите за усвояване на уменията за живот в училище. Въвеждане на задължително практическо обучение за правата на децата за всички професионалисти, работещи с деца – здравни, социални, образователни и др. Необходимо е сериозно повишаване на осведомеността на цялото общество за познаване, зачитане и спазване на правата на децата и осъзнаване на отговорностите на всеки гражданин.

1.7. Сътрудничество с гражданското общество **Георги Богданов, Национална мрежа за децата**

Може да се каже, че България бележи сериозен напредък в областта на делегирането на социални услуги за деца и семейства, тъй като беше разработен и въведен механизъм за делегиране на тези услуги на неправителствени организации. В същото време може да се каже, че неправителствените организации, доставчици на социални услуги, изцяло зависят от компетенциите и решенията на местната власт, която също се припознава като доставчик на услуги за деца и семейства, без да подлежи на режим на лицензиране и контрол върху качеството на предоставяните услуги, каквито са задължителни за частните доставчици и НПО. Това неравенство на пазара на услуги често изостря отношенията на местно ниво. Въпреки тези трудности, свързани с неравностойната конкуренция между НПО и общински администрации, днес вече е въведен нов подход за управление на социалните услуги, което е сериозно постижение за България.

Комитетът препоръчва държавата да подобри сътрудничеството си с гражданското общество и да разшири обхвата на това сътрудничество, така че да бъдат включени всички области, свързани с популяризиране и защита на правата на децата, както и прилагането на Конвенцията на всички нива. Това следва да се установи в общността, с акцент върху предоставянето на възможност граждански организации да допринасят в популяризирането и прилагането на правата на децата, включително и чрез предоставяне на услуги.

От друга страна обаче, когато участват в консултативни форуми, неправителствените организации са поставени в зависима позиция, тъй като ресурсите и властта са концентрирани основно в ръцете на държавната администрация. Неправителственият сектор е разделен на два

² Как българският отличник да успява в живота. С., 2007, с. 88.

вида организации – първият са организации, които предоставят услуги и изцяло зависят от държавно финансиране за осъществяване на проекти и програми за пряко предоставяне на услуги, и вторият – организации за защита на човешки права и различни независими изследователски агенции, които се финансират от чужбина и по този начин не зависят от държавното управление, но пък зависят от политиката на донорите си. Като цяло липсва ясен и устойчив механизъм за финансиране на НПО, които работят в областта на правата на децата и това прави сектора неефективен партньор, който се влияе от проектно и неустойчиво финансиране.

Няма ясна система за участие на заинтересованите страни в обсъждането на въпроси, касаещи правата на децата, а още по-малко е регламентирано финансирането на независимите организации. Например много често държавната администрация кани организации „от днес за утре“ в участия в работни групи или други консултативни форуми, без тези организации да имат възможност да се подготвят на експертно ниво. Освен това работните материали често се раздават в началото на самите работни срещи и участието на организациите става фиктивно или недотам ефективно. Обнадеждаващо е новото политическо поведение на ДАЗД и АСП, които отскоро инициират ежемесечни работни срещи с представители на детските правозащитни организации и доставчиците на услуги.

Необходимо е сериозно да се подобрят механизмите за включване на неправителствения сектор в консултативни органи, които работят по проблемите на децата и семейството. Това трябва да е една от основните задачи на държавната администрация, така че неправителственият сектор да се превърне в конструктивен партньор на държавата. Нещо повече – необходимо е и двете страни да изработят общи правила и норми на сътрудничество, за да има наистина широк консултативен процес. Необходимо е държавата да осигури годишен бюджет за организациите, които работят в областта на детската и семейната политика, като пред тях обаче трябва да има поставени конкретни задачи за даване на независима експертиза и участие. Подобен подход е рутинен в развитите страни от Европейския съюз и това регулира отношенията в неправителствения сектор, както и отношенията между държавните институции и избягването на конфликта на интереси. Усилията следва да се насочат към използване на целия човешки и професионален потенциал на неправителствения сектор в подкрепа на държавната политика, ориентирана към прилагането на Конвенцията за правата на детето.

2. Общи принципи (чл. 2, 3, 6 и 12 от Конвенцията)

2.1. Принцип за недискриминация Славка Кукова, Български Хелзинкски Комитет

Закон за защита от дискриминация беше приет едва през 2004 г. и все още практиката по него е оскъдна по отношение на деца от маргинализирани групи. Въпреки осъдителните решения срещу Министерството на образованието от 2008 г. за неговата дискриминативна политика по отношение на децата с увреждания, то не предприе цялостна, дългосрочна и координирана политика за приобщаващо образование на тези деца.

Комитетът отбелязва, че държавата полага усилия да защитава срещу дискриминация, включително и чрез приемането на Закона за защита от дискриминация, но е обезпокоителна продължаващата дискриминация по отношение на достъпа до образование, здравеопазване и жилищна среда за децата от ромски произход, децата в институции и децата с увреждания. Комитетът е притеснен и от факта, че въпреки значителната международна подкрепа в Програмата за равнопоставеност на ромите в българското общество липсват подходящ стратегически подход и достатъчно координация.

През 2008 г. Европейският комитет за социални права осъди България заради липсата на образование на децата с увреждания, живеещи в институции, но отново тогавашното правителство не създаде условия за решаването на този проблем. Все още не е налице и адекватна база данни за всички деца, подлежащи на задължително образование, която да позволява да се проследи с точност отпадането от училище, причините за него, както и планирането на евентуалните мерки, които биха могли да бъдат предприети за осигуряване на качествено образование за всички деца.

Не се обучават достатъчно на брой и с необходимата квалификация подпомагащи специалисти – ресурсни учители, помощник-учители и асистенти, без които приобщаващо образование не би било възможно. Децата от ромски произход все още са свръхпредставени в институции за отглеждане и такива, предоставящи специално образование, което ги лишава от равен шанс за пълноценно развитие.

Децата с проблеми в душевното здраве се представят най-често като „умствено изостанали” и не получават адекватни грижи, което ги лишава от равен достъп с останалите деца до техните права. Липсва мрежа за обгрижване, лечение и подкрепа на тези деца и техните семейства. Най-често те попадат в системата на новосъздадените социални услуги, която не може да се справи. Липсват интегрирани здравно-социални и образователни услуги за децата и юношите с проблеми в душевното здраве, чийто брой прогресивно нараства.

Необходимо е да се създаде база данни за всички деца в България на възраст за задължително образование, която да съдържа данни за възраст, местонахождение, етнически произход, социален статус, увреждане на децата. В тази връзка е необходимо да се въведат задължителни и редовни обучения на всички професионалисти, работещи с деца, относно правата на децата и принципа за недискриминация. Необходимо е да бъде повишен административният капацитет на Министерството на образованието, регионалните му структури и Националния център за образование на деца от етническите малцинства за ефективно предоставяне на образование на етническите малцинства, което да се проследява периодично с ясно измерими индикатори.

2.2. Зачитане на мнението на децата

Ива Бонева, Център за приобщаващо образование

Участието на децата е процес на изразяване на децата и включването им във вземане на различни нива на решения, които ги засягат. То изисква споделяне на информация и диалог между децата и възрастните, които се основават на взаимно уважение и споделяне на власт.

Нещо повече, участието на децата е жизненоважен компонент от процеса закрила на детето – да заглушаваш гласа на децата е равнозначно на подкрепа

на злоупотреба с тях. Участието не е само инструмент, чрез който децата могат да повлияят върху решения, които ги засягат, или да променят живота си.

В България зачитането на мнението на децата все още се случва рядко и изолирано. На повечето деца не са предоставени силата и властта да участват и да са съпричастни в процесите и резултатите от действия, които ги засягат. Например едва през 2009 г. Столичната дирекция на вътрешните работи с активната подкрепа на една НПО оборудва специална стая за изслушване на деца. Така децата могат да бъдат разпитвани само веднъж, освен ако не е крайно наложително, в присъствието на психолог и в приветлива обстановка. Освен това добрата практика изисква както родителите, така и детето да бъдат информирани за процедурите и своите права. Все още няма достатъчно информация за ефективността и резултатите от използването на стаята, но със сигурност може да се твърди, че е необходимо броят на подобни специално оборудвани помещения да се увеличи и използването им да стане обичайна практика в цялата страна.

Предвид дългия път, който ни предстои да извървим, докато вече ще можем да кажем, че мнението на децата се зачита у нас, препоръките са много. Необходимо е първоначално да се дефинира необходимата нормативна и политическа среда, за да може правата на децата да бъдат уважавани. Правото на участие налага необходимостта да се създаде нормативна рамка, която го утвърждава. Не е достатъчно да се разчита на добрата воля или отдадеността на част от възрастните. Например необходими са законови актове: постановяващи правото на създаване на демократически формации в училищата, утвърждаващи задълженията на родителите да изслушват децата си, представящи механизми за оплакване и обжалване във всички сфери на обществената политика като образование, здраве, детска закрила, младежко правосъдие, както и дефиниращи правото на независимо застъпничество и представителство при търсене на обезщетение срещу нарушаване на правата или при защита срещу преследване.

Необходимо е и разработването на индикатори, които да позволят мониторинг и оценка на процеса – засега такива липсват. Много често участието на децата не се случва поради липсата на знания и умения у възрастните да предоставят напълно правата на децата, както и да отстъпят от властовите си позиции. Необходима е и работа с възрастните за изграждане на умения. Полезно е при изпълнението на всички проекти и инициативи да се включат и анализ и оценка на характера и степента на участие на децата в съществуващи инициативи (например на какъв етап от проекта са включени децата и как точно), набелязване на цели за разширяване на обхвата и дълбочината на тези инициативи и препоръчване на нови дейности и оценка на нуждите за тяхното реализиране.

Комитетът отбелязва, че принципът на зачитане мнението на децата е отразен в Закона за закрила на детето, но е обезпокоително, че някои традиционни и културни особености ограничават пълното прилагане на чл. 12 от Конвенцията, особено в съдебните и административните решения. Също така Комитетът съжالياва, че липсва информация относно най-добрите практики в съдебните решения, в частност по отношение на семейните дела. Комитетът е загрижен, че не е подадена информация за участието на децата въпреки наличието на Детски съвет като консултативен орган към ДАЗД.

3. Семейна среда и алтернативни грижи

(чл. 5, 18 ал. 1, 2; 9-11; 19-21; 25, 27 ал. 4; 39 от Конвенцията)

3.1. Семейна среда – Цвета Брестничка, Асоциация „Родители”

Изминалите години бяха белязани от една основна слабост: липсата на разбиране, че подкрепата за семейството е най-добрата негова закрила. В България се отделя едва 1,2% от БВП в подкрепа на семействата, срещу 2,1%, средно за ЕС, а в страни като Дания и Люксембург процентът надхвърля 3,5. България е на последно място в Европа и по отделяния ресурс в подкрепа на семействата на глава от населението – 30 евро на човек при средна стойност за Европа от 470 евро. Българските семейства получават най-ниските семейни помощи за отглеждане на деца в Европа, при това с ограничения в дохода на член от семейството.

Комитетът изразява безпокойство от недостатъчната ранна интервенция, включително оказване на подкрепа на семействата и кризисна интервенция, което води до увеличаване на броя на пренебрегнатите и изоставените деца и е основна причина за високия брой деца, отглеждани в институции. В тази връзка Комитетът е притеснен от липсата на достатъчен брой услуги за семейно консултиране, програми за обучение на родители, както и обучени професионалисти, които да идентифицират и да се занимават с проблемите в семейството.

Положителните промени в продължителността на отпуска за бременност и раждане до 410 дни, от които 45 дни преди термина на раждане, се оказват недостатъчна мярка. Липсата на цялостен подход към семейството се отразява и в премахването на елементите на семейно подоходно облагане. По отношение на многодетните семейства се практикува дискриминационна политика при определянето на размера на помощите при раждане, като максимален размер на помощта се дава за второто дете в семейството, след което размерът рязко се намалява. Такъв подход демонстрира пълното неразбиране на факта, че раждането на всяко дете поставя семейството в кризисна ситуация поради промяната в структурата, отношенията и разпределението на финансовите потоци. Липсата на услуги в подкрепа на семейството – психологическа подкрепа по време на кризи и семейни конфликти, медиация, достатъчен брой места в кризисните центрове, както и липсата на адекватна образователна програма за подготовка на младите хора за родителството – води до висок брой на абортите и до увеличаване на броя на изоставените в институции деца.

Всичко това налага коренна промяна в държавните политики за подкрепа на семейството: да се наложи семейно ориентираният подход във всички области, засягащи детското благосъстояние (социална сфера, образование, здравеопазване, закрила на детето и т.н.); да се осигурят адекватни услуги на семействата в кризисна ситуация (финансови проблеми, развод, семейни конфликти, раждане на ново дете, конфликти между поколенията); да се осигури адекватна на нуждите на семействата финансова подкрепа от страна на държавата; да се въведе реално семейно подоходно облагане с чувствителни облекчения за семействата с повече деца; да се въведе гъвкава система на трудова заетост, позволяваща съчетаването на професионалните и родителските ангажименти.

3.2. Алтернативни грижи

доц. д-р Нели Петрова – Димитрова, Институт по социални дейности и практики

Развитието на алтернативни грижи, заместващи семейството, беше благоприятствано от промени в социалната политика и социалното законодателство, като децентрализация на всички социални услуги в период от няколко години и създаване на законови условия за включване на нови актьори на полето на предоставяне на услуги – общини и НПО.

Комитетът препоръчва на държавата да преразгледа политиката си по отношение на алтернативните грижи за деца, лишени от родителска грижа, като изгради една интегрирана и ясна система за грижа и подкрепа.

Понастоящем в областта на грижите и закрилата на деца в България единствено домовете за деца 0–3 години останаха централизирани структури на Министерството на здравеопазването (МЗ). Едновременно с това, за да гарантира достъп на всички хора до набор от услуги, държавата ги дефинира в закон и осигури финансирането им по единен държавен стандарт. Делегирайки компетенции, държавата си запази контрола чрез финансирането, стандартите и лицензионните режими.

Държавата обаче не обвърза развитието на алтернативни услуги и алтернативни грижи със закриване на институциите от интернатен тип. Трудностите в деинституционализацията на грижите в нашата страна дойдоха именно от недостатъчното развитие на алтернативните грижи. Може да се каже, че най-големи трудности срещнахме и продължаваме да срещаме при развитие на приемната грижа. Успехът, постигнат в тази област, е че през 2004 г. за първи път настаняванията в семейна среда надвишиха броя на настанявания в домове и този баланс се запази и до днес, което се дължи преди всичко на мярката за закрила „настаняване при близки и роднини”. Практиката показва, че тази мярка трябва да се възприема като вид приемна грижа, което означава да включва задължително обучение, период на „напасване” между детето и семейството, последваща подкрепа и наблюдение, което сега не се прави и поставя под съмнение качеството на тази грижа.

Причините за слабото развитие на приемната грижа – според изследвания и анализи на практиката – са в ниската информираност на населението и липсата на капацитет в системата за закрила на детето да развива тази услуга. Дирекциите за социално подпомагане, част от които са отделите за закрила на детето, нямат необходимия човешки ресурс – като количество и основно като качество (подготовка, нагласи), – за да се възползват от сравнително благоприятната нормативна рамка (доброволна и професионална приемна грижа, финансова подкрепа за отглеждането на детето и за труда и пр.). Включването на частните доставчици (НПО) с повече функции в процеса на предоставяне на услугата за малко повече от година доведе до двойно увеличение на броя на приемните семейства, но в сравнение с броя на децата в интернати той е незначителен. Необходимо е да продължи тенденцията цялата услуга да се предостави на външни доставчици и само тогава можем да очакваме сериозна промяна.

Качеството на грижата в домовете от интернатен тип си остава ниско. Промените са преди всичко в материалните условия, не в грижата като отношение към децата. Индивидуалните планове и за грижа, и за действие – ако ги има, – са с формален характер, тяхното реализиране не е обвързано с планирането на нови алтернативни грижи и услуги. Особено е необходимо развитието на новия тип резидентна услуга – ЦНСТ да се обвърже с анализ на настаняванията на децата в домовете и нуждите им от грижи и услуги. Основният проблем на осъществявания от държавата мониторинг и

контрол е, че не е ориентиран към резултатите в ситуацията на детето, а към документацията и процедурите. Все още не може да се говори за система за мониторинг и контрол, както и за наличие на достатъчно данни, които да обосновават политиките.

Необходимо е развитието на алтернативните услуги да се обвърже с анализ на настаняванията на децата в домовете и нуждите им от грижи и услуги, тоест тяхното развитие да доведе до реално затваряне на институциите от интернатен тип

Необходимо е да продължи тенденцията целият процес на предоставяне на услугата приемна грижа да се предостави на външни доставчици и само тогава можем да очакваме сериозна промяна.

Необходима е промяна в механизмите на наблюдение на грижите и услугите за деца и семейства. Осъществяваният от държавата мониторинг и контрол следва да е ориентиран към резултатите в ситуацията на детето, а към документацията и процедурите. Трябва да се изгради система за мониторинг и контрол, основана на достатъчно данни, които да обосновават политиките.

Необходимо е да се осигури достъп до алтернативните услуги, в подкрепа на семейството, който да не бъде опосредстван непременно през отделите за закрила на детето. Ова е в разрыв с насоките на Европейския съюз и Европейската комисия в областта на социалната политика, които вменяват на държавата отговорността да гарантира функционирането на услуги, които са достъпни за всички, не се обвързват с капацитет и са широко отворени. Обикновено тяхната функция е първична или вторична превенция.

3.3. Осиновяване Велина Тодорова, ПРООН

Новият Семейен кодекс изцяло инкорпорира изискванията на Хагската конвенция за сътрудничество и защита на децата при международно осиновяване, както и тези, които засягат условията за допускане на осиновяването изобщо. Осиновяването е уредено като част от обществената политика за закрила на детето, а не като частно отношение, уредбата е ориентирана към детето и неговите интереси, а не към осиновите родители, като е гарантиран субсидиранят характер на международното осиновяване.

Комитетът има предвид и подобрения контрол по отношение на вътрешните и международните осиновявания, но е обезпокоен от липсата на достатъчно човешки ресурси, които да обезпечат централните власти, занимаващи се с осиновяванията, така че те да могат да изпълняват ангажиментите си. Също така Комитетът е обезпокоен и от големия брой деца, чакащи за осиновяване, както и от трудностите при националните осиновявания за деца от ромски произход.

Като една от публичните мерки за закрила на детето фокусът при осиновяването се измества към действията по подготовката на акта, подбор на кандидатите, проучването на интереса на

детето, свързването на детето с осиновителя – тоест осиновяването вече до голяма степен е професионализирана дейност, извършвана от специализирана администрация. Развита е системата на регистрите за пълно осиновяване. Остава регистърът на децата на регионално ниво и се въвежда Национален регистър за осиновяващи. Чрез регистърното производство се създава практика на подбор на подходящи осиновяващи за децата, а не обратното. Целта е още да се осигури и общественият интерес чрез публичност и прозрачност при осиновяването и ограничаване на комерсиалните елементи, включително и особено при международното осиновяване. Цел на регистрите също така е да се ускори и стабилизира осиновяването в интерес на детето и на осиновителите. За тази цел в Националния регистър се вписват кандидати, чиито качества и мотивация за осиновяване са потвърдени от екип от специалисти.

Новият СК урежда по нов начин устройството и организацията на дейността на Съвета по осиновяване. Целта е да се създадат гаранции за периодичност и непрекъснатост в работата на съвета, за бързина при определянето на осиновяващи за децата, вписани в регистъра, както и за прозрачност и изключване на корупционни практики при вземането на решенията (чл.94 СК). Съветът заседава ежеседмично, решенията му се приемат с явно гласуване и с мнозинство не по-малко от две трети от състава. За участието си във всяко заседание на Съвета председателят и членовете получават възнаграждение в размер, определен от министъра на труда и социалната политика (чл.94, ал.ал.4, 5 и 7 СК). По аналогичен начин е уредено и устройството и организацията на дейността на Съвета по международни осиновявания към министъра на правосъдието.

Развити са нови правила, които дават предимство за осиновяване на детето в широкото семейство – без вписване в регистрите. Липсват гаранции обаче, че именно професионалисти ще участват в Съвета по осиновяване, както и че дирекции „Социално подпомагане” ще имат капацитет да се справят с отговорностите, възложени им с новия закон (проучване на интересите на детето от осиновяване, проучване на годността на осиновяващите, следосиновителния контрол).

Държавата все още приема ангажимента си към осиновяването като законодателна дейност. Необходимо е да се изгради политика за стимулиране на осиновяването и осиновителите, включително чрез промени в трудовото и социалното законодателство (отпуски при осиновяване на по-голямо дете, социални помощи и др.). Трябва да бъдат разработени широкодостъпни образователни програми относно проблемите при осиновяването, тайната на осиновяването, правата на детето при осиновяване. Липсва култура на осиновяването – в смисъл на позитивни, одобряващи и подкрепящи нагласи към осиновителите и осиновените. Доказателство за това е високият брой разсиновявания, които нанасят тежки и необратими последици върху психическото, умственото и социалното развитие на детето.

3.4. Деца, живеещи в институции **Иванка Шалапатова, Фондация „За нашите деца”**

В България през последните 20 години настъпи съществена промяна в посока спазване правото на детето да расте в семейство. Вече са факт процесът на деинституционализация и стремежът децата да бъдат отглеждани в сигурна семейна среда. Този процес е исторически важен за цялото общество, а ратифицирането на КООНПД изигра своята важна роля. Напредъкът е най-вече на ниво законодателство, политика и информираност.

Комитетът отбелязва усилията на правителството за деинституционализация и подобряване на условията за децата в институции, но остава обезпокоителен броят на децата, особено от ромски произход, настанени в институции. Също така Комитетът е обезпокоен от недостатъчния и недобре обучен персонал в тези институции, както и от неподходящото разпределение на средствата от бюджета, което може да окаже негативно влияние върху условията на живот в институциите, количеството и качеството на храната и другите предлагани услуги.

Редица законови и подзаконови актове определят настаняването на дете в риск в институция като последна мярка за закрила. Държавната политика от години е в посока развиване на нови форми на грижа в семейна или близка до семейната среда. Информационни кампании, реализирани основно от НПО, дават нужното разбиране и информация на обществото, че отглеждането на дете в дом е вредно. За всяка реформа тези постижения са важна предпоставка, но не достатъчна.

Гореспоменатият напредък не влияе върху тревожно високия брой на децата в институции – 7276 към края на миналата година. Домовете поддържат почти пълен капацитет. Броят на постъпващите в институции деца остава тревожно висок – за 2008 г. 1980 новородени и деца до 3-годишна възраст са постъпили в ДМСГД – новородените са 966. За ОЗД, както и за родителите на дете в риск, в повечето случаи липсват алтернативи, различни от дома. На практика системата от институционална грижа все още остава широко отворена. Средният престой на децата остава дълъг – около 14 години. За децата, които напускат системата – институционалната или други форми на грижа, като приемна грижа, – липсва цялостна програма за насърчаване на тяхното последващо образование, самостоятелен живот, трудова реализация.

Качеството на грижи за децата пряко кореспондира с професионалните компетентности на персонала и разбирането му за правата на детето, както и с нуждата от реформа в институционалната грижа. Така например в ДМСГД, които са на пряко подчинение на МЗ, грижата е подчинена на медицинския модел, какъвто е доминиращият персонал. Независимо че са включени от 1987 г. в реформа за демедиализация на предоставяните от тях грижи, домовете все още са подложени, от една страна, на акредитация от страна на МЗ като болнични заведения по закона за лечебните заведения, а от друга – на контрол върху предоставяната от тях грижа и спазване правата на децата от страна на ДАЗД по Закона за закрила на детето. Тъй като техният бюджет и финансиране зависят изцяло от МЗ, което продължава да ги третира като лечебни заведения, грижите за децата си остават медиализирани, в голяма степен анонимни и наанасящи необратими последици върху тяхната психика и способност да развиват социални връзки. План за промяна към настоящия момент няма. Съотношението възрастен-дете във всички институции остава незадоволително. При извеждане на деца в нови форми на грижа се наблюдава съкращаване на персонала. Това не само че не води до подобряване качеството на грижа за останалите в дома деца, но и създава високо ниво на стрес сред персонала, както и демотивация за участие в деинституционализацията. Обучението на персонала в домовете се извършва основно по проекти и основно от НПО. Липсва системна и ясна политика за преквалификация на персонала в контекста на деинституционализацията. През 2008 г., освен съкращаване на персонала, се наблюдава и ниско ниво на възнаграждение, което прави назначаването на специалисти в домовете невъзможно.

Въпреки предприетите усилия домовете да бъдат закрити чрез изготвяне на План за реформиране, реструктуриране и закриване, приет от Министерския съвет, тези усилия не

дават реален резултат. Според мониторинга на изпълнението на този план от 2008 г. е констатирано, че към края на февруари 2008 г. от всичките 144 специализирани институции за деца готови проекти, приети от общинските съвети, имат само 23 планове. Дори и за тях няма целева субсидия, която да ги обслужва. Очакването е да се използват институционални донори и програми – които обаче имат краткосрочен и спорадичен характер, освен това не гарантират устойчивост на резултатите.

За закриване на домове се говори единствено в критични случаи. След отпусната финансова субсидия от държавния бюджет за закриването на 6 дома в началото на 2008 г. към октомври определените парични средства по места са преведени, но нито една от общините не е започнала строителна дейност за изграждане на сградите на новите социални услуги за деца и младежи. В мониторинговите доклади на държавните институции дори не се изследва потенциален напредък в дейности, различни от строителство и ремонт. Това е пример за погрешно разбиране, че деинституционализацията ще е успешна, като се построят редица нови и модерни малки институции или се ремонтират съществуващите.

Сериозна пречка остава липсата на политика за холистична подкрепа към семейството. Това е в основата на продължаващата нуждата от институционална грижа.

Ограниченият човешки ресурс и капацитет на системата за закрила все още остава пречка за адекватна и бърза реакция при кризисни случаи, както и за развиването на алтернативи пред децата и техните родители.

Време е да се затвори пътят на децата към институциите, като се финансира и популяризира превенцията на изоставянето като мултидисциплинарен и критично важен ангажимент към детето. Важно е да се обори схващането, че децата с увреждания не могат да бъдат отглеждани в семейство. За децата в институциите е спешно да се предостави индивидуална и качествена грижа в семейна среда, което на практика означава извеждане на децата в нови алтернативни форми на грижа в общността. Това само по себе си не би могло да стане, ако не се повиши капацитетът на системата за закрила на детето. Общините следва да бъдат обучени за ролята им в деинституционализацията и развитието на нови услуги. Остава много работа и в посока развитие на културата на донорите, които следва да пренасочат своята подкрепа към новите модерни подходи, насърчаващи семействата да се справят с трудностите в отглеждането на децата. Време е да се обединят усилията на държавата и неправителствения сектор към радикална промяна на грижите за деца в риск. Тя трябва да бъде насочена към финансиране и популяризиране на превенцията на изоставянето и подкрепата за връзката между детето и неговото семейство. На всички равнища – социално подпомагане, закрила, здравеопазване, правораздаване – следва да се подкрепя детето в неговата естествена среда в семейство и общност чрез развитието на интегрирани услуги и гъвкави начини на финансиране, които идват от бюджетите на различни министерства, ведомства, общини и др.

3.5. Пренебрегване и злоупотреба с деца

доц. д-р Нели Петрова – Димитрова, Институт по социални дейности и практики

Превенцията на насилието над деца – разбира се като наличие на ясни механизми за откриване, сигнализиране и регистриране на случаи на насилие, като провеждане на правни процедури, зачитащи най-добрия интерес на детето, като развитие на мрежа от услуги за подкрепа и възстановяване на жертвите на насилие – е все още по-скоро пожелание, отколкото практика. Проблемът със сигнализирането и регистрирането на случаите на насилие над деца у нас си остава много сериозен в две основни сфери – образование и здравеопазване, в чиито структури *няма ясни правила за сигнализиране и регистриране на насилие, нито въведени политики за сигурна и безопасна среда* на децата. Тази констатация се илюстрира за съжаление твърде красноречиво с нарастващия брой случаи на насилие между деца в училище. Предприетите действия са от регистъра на ограниченията и репресията, а не от този за грижа и подкрепа.

Комитетът изразява безпокойство от нарастващия брой деца, жертви на насилие или злоупотреба, в това число физическа, психическа и сексуална, както и от твърде незначителния брой случаи, разгледани от съда.

Практиките за изслушване на деца, жертви или свидетели на престъпления в България, също остават далеч от стандартите на ООН и на водещите практики в другите страни. Децата продължават да бъдат разпитвани многократно (над 6-7 пъти) от хора, които нямат специална подготовка за това. Никой от специалистите, които водят досъдебното и съдебното производство, не е подготвен за работа с деца изобщо, и в частност с деца, жертви или свидетели на престъпления. Последниците са значителни и негативни както за правосъдието, така и за спазване на най-добрия интерес на детето. Това е основната причина такива дела да не стигат до съд и до ефективна присъда.

Има съществени трудности с постигане на действителна яснота по проблема за насилието над деца. Няма данни колко са делата, в които са привлечени деца. Съществуващите статистически данни не позволяват да се разбере колко и какви са извършителите на престъпления срещу деца, какъв е делът на сексуалните престъпления, каква е възрастта на децата жертви или свидетели. Няма официални данни за осъдените за престъпления срещу деца.

Едновременно с това – благодарение на изискванията на различни международни органи и институции и на реализирани проекти в страната – вече има подходящи условия за постигане на по-цялостна и устойчива промяна, като повишена чувствителност на специалистите, на медиите и на населението към проблема, наличие на професионални групи, способни да бъдат двигател на промяната: полицаи, следователи, прокурори, съдии, от една страна, и от друга – преминали обучение психолози и социални работници от пилотни градове по проекти; наличие на три специализирани стаи за изслушване на деца, в които да се прилагат пилотни практики на изслушване и да се демонстрират предимствата им и от гледна точка на интереса на детето, но и от гледна точка на интересите на правосъдието; наличие на проект за изменение и допълнение на НПК, разработен от практикуващи магистрати и обсъден на серия от срещи и дискусии.

Има необходимост от промяна на индикаторите за набиране на данни, за деца, включени в правни процедури. Няма данни за това колко са делата, в които са привлечени деца. Съществуващите статистически данни не позволяват да се разбере колко и какви са извършителите на престъпления срещу деца, какъв е делът на сексуалните престъпления, каква е възрастта на децата жертви или свидетели. Няма официални данни за осъдените за престъпления срещу деца
Необходимо е да се въведат ясни механизми за сигнализиране и регистриране на случаите на насилие над деца в системите на здравеопазване и образование.

Наложителна е промяна в нормативната уредба, която да гарантира въвеждането на еднократно изслушване, от специално подготвени професионалисти в подходящи условия на детето, жертва или свидетел на насилие.

Специализирането на специалисти от цялата правосъдна система за гарантиране на специални условия на детето, жертва или свидетел на престъпление е крайно наложителна.

4. Здравеопазване и благосъстояние

(чл. 6, 18 ал. 3; 23, 24, 26, 27 ал. 1-3 от Конвенцията)

4.1. Деца с увреждания

Капка Панайотова, Център за независим живот

Истинският проблем при развитието на деца с увреждания се свежда не толкова до липсата на ресурси, колкото до липсата на политическа воля и компетентност, както и професионална осигуреност на здравната, социалната и образователната сфера. Съществуващите механизми за ранно диагностициране на заболяванията – в това число и в пренаталната фаза – за оценка на уврежданията и подкрепа на семействата – са сравними с подходите в Западна Европа от средата на миналия век. Здравеопазването в България категорично отказва да приеме технологичното развитие в медицината – новостите си остават привилегия на малцина лекари, предимно в столичния град, които проявяват личен интерес към тях, а не професионално задължение по закон. Медицинските кадри извън София боравят с остаряла техника за лечение и рехабилитация, а достъпът до здравни услуги е силно затруднен.

Комитетът е загрижен поради продължаващия недостиг на ресурси за развитието на образователни, социални и здравни услуги за деца с увреждания и техните семейства в домашна среда. Също така Комитетът е притеснен от факта, че деца с увреждания често се настаняват в големи институции за отглеждане, където липсва компетентен персонал и необходимото специално оборудване. Комитетът изразява притеснение и от недостатъчните усилия за разработването на ефективна система за мониторинг и предоставяне на данни за ситуацията в социалните домове за деца с увреждания и във връзка с правото на децата с увреждания на достъп до образование. Комитетът е обезпокоен, че децата с увреждания от ромски произход са подложени на двойна дискриминация.

Семействата, в които има дете с увреждане, получават мизерни социални помощи, остарели медицински изделия и технически непригодни средства, както и нищожна психо-социална подкрепа, така че да могат да се справят с отглеждането и възпитанието на детето си. Същевременно с милиони левове от обществения бюджет се поддържат големите институции за деца с увреждания, до които достъпът остава изключително лесен.

Въпреки мерките за интеграция на деца с увреждания чрез образование детските градини и училищата все още не са готови да приемат деца с увреждания, още по-малко да работят с тях, поради неадаптирана архитектурна среда, техническа неосигуреност с помощни технологии, неподходяща квалификация на педагогическия персонал. Центровете за обществена подкрепа акцентират върху превенция на изоставането и реинтеграция на децата от институциите в биологичните им семейства, но липсват убедителни доказателства, че наетият в тях персонал е подготвен да работи със семейства, в които има дете с увреждане.

И не на последно място по важност трябва да се отбележи липсата на координираност и взаимодействие между различните институции в обществения сектор – здравеопазване,

социални политики и образование. Това е причина да се изградят паралелни системи за децата с увреждания, които поглъщат огромен финансов ресурс, а изолацията на децата в тях по-скоро е вредна, отколкото „лечебна” или „развиваща”.

Като цяло се налага изводът, че многото политически декларации и приети – под натиск – нормативни актове не водят до реална промяна, до преустановяване на порочните практики и създаване на механизми за социално включване на децата с увреждания в естествените им общности.

Препоръки:

1. Разработване на програми за квалификация на медицинските кадри, така че те да бъдат по-добре информирани за съвременните методи на диагностициране, лечение и рехабилитация на деца с увреждания. Разкриване на клинични пътеки за ефективно лечение и рехабилитация на деца с увреждания без откъсване от семейството и общността. Осигуряване на съвременни медицински изделия и помощни средства за компенсиране на дефицита, предизвикан от увреждането.
2. Предприемане на решителни мерки за адаптиране на образователните институции към нуждите на децата с увреждания при упражняване на строг контрол върху качеството на работа при извършване на строително-монтажните работи – често се харчат средства и се правят адаптации, които не отговарят на техническите норми за достъпност. Провеждане на квалификационни курсове и програми за учене през целия живот, чрез които да бъдат повишавани знанията и уменията както на педагогическия, така и на помощния персонал за посрещане нуждите на децата с увреждания в обща среда.
3. Въвеждане на повече и по-добре подготвени социални работници в детските градини и училищата, както и на подхода за „управление на случаи” в социалната работа, който да позволи комплексна оценка на увреждането и потребностите на всяко дете с увреждания, но с единствената цел то да бъде включено в естествената му общност. Тяхната работа трябва да обхваща и децата без увреждания, така че да бъде улеснено общуването между всички деца.
4. Необходимо е да се предоставя подкрепа на семействата, които отглеждат дете с увреждания, която – освен социалните помощи – да предвижда и включване в социални мрежи за взаимопомощ, психо-социална подкрепа, консултиране за социално включване.
5. Изпълнението на горните препоръки изисква координирани усилия на всички държавни институции, отговорни за здравеопазването на децата, тяхното образование и социално благоденствие. Досегашните механизми на *ad hoc* координация (по програми и проекти) доказаха своята несъстоятелност, което налага създаването на единно политическо звено – максимално високо в йерархията на държавната власт – където да се осъществява наблюдение, оценка и контрол върху специализираните ведомства, отговорни по съответните секторни политики.

4.2. Здраве и здравни услуги д-р. Ева Борисова, Асоциация „Родители”

Основен принцип в областта на детското здраве е разбирането, че децата не са „умалени възрастни”. Те имат своите физиологични и психични особености, но също така са и специален тип клиенти на здравната система, тъй като техният реален достъп до здравни услуги зависи от родителите/настойниците им. За съжаление философията на здравната реформа до този момент показва липса на чувствителност в тази посока.

Комитетът препоръчва на държавата да разработи цялостна програма за подобряване на майчиното и детското здраве, включително чрез предоставянето на базисни здравни грижи и услуги за най-уязвимите групи деца, в частност децата от ромски произход и децата, живеещи в селски райони.

Постижение е, че в момента всички български деца са здравноосигурени. В същото време обаче съществуват сериозни пречки пред реалния достъп до здравни услуги. Към момента няма отговорна институция, която да анализира данните от ЕСГРАОН и тези на НЗОК, за да се установи дали всички деца имат избран общопрактикуващ лекар. Липсва и процедура, по която такъв да може да бъде назначен на детето по служебен път. Тази мярка е особено важна за деца от семейства в риск, застрашени от бедност или с нисък родителски капацитет. Съществен проблем е и достъпът до здравни услуги в малките и отдалечени населени места. Липсата на гарантиран достъп до здравни услуги в ранна детска възраст води до няколко съществени проблема: 1. Недостатъчна подкрепа за развитие на добри родителски умения за отглеждане на детето, които да гарантират ранното детско развитие. 2. Неефективно прилагане на имунизационния календар, което пречи за прекъсване на епидемичните вериги (наблюдава се повишена заболяемост от туберкулоза, морбили и др.). 3. Повишен брой хоспитализации поради ненавременна оказана първична медицинска помощ. Липсват психолози и социални работници в родилните домове и неонатологичните отделения, което е пряко свързано с правата на детето, и по-специално с подкрепата на семейството в труден момент.

В момента се разработват стандарти за ранно детско развитие, които трудно ще бъдат приложени на практика при липса на ефективна система за продължаващо образование на общопрактикуващите лекари.

Положителен елемент в системата е неограниченият достъп на бременните и децата до 6-годишна възраст до специалист. Липсата на потребителска такса за ползване на здравни услуги от деца безспорно е фактор, улесняващ достъпа. В същото време буди притеснение фактът, че този пропуснат приход по никакъв начин не се компенсира на доставчиците на здравни услуги, и прекият резултат е, че децата стават непривлекателна пациентска група за общопрактикуващите лекари. Не са изработени механизми за насърчаване на заемането на непривлекателни медицински практики. Превесът на индивидуалните пред груповите практики създава сериозни проблеми с осигуряването на 24-часова медицинска помощ.

Болничното лечение не е в достатъчна степен щадящо по отношение на психиката на детето. Все още има практики на ненужно дълги хоспитализации. Болничните отделения нямат условия за осигуряване на придружител за болните деца до 6-годишна възраст. Похвално е откриването на зали за игра в някои по-големи болници. Като положителен факт можем да отбележим добре разработената нормативна база относно проследяване на бременността и

правото на бременните на свободен достъп до акушер-гинеколог. В същото време липсата на информираност сред някои застрашени групи, както и липсата на достъпни услуги, особено в малките населени места, води до значителен брой непроследени бременности и до постъпване в болница с висока степен на риск.

Притеснителен е неестествено високият процент на хирургични родоразрешения. Продължава практиката на ранно хранване на новородените с адаптирани млека – още на първия ден, което значително намалява шансовете за естествено хранене. Болниците почти не предлагат услуги, насърчаващи кърменето и повишаване на родителския капацитет. Все още голям брой бебета без съществени медицински показания са отделени от майките си. Майките не са включени в осъществяване на грижите по новороденото, така че при напускане на болницата да са уверени в способността си добре да се грижат за него. Нужни са много по-енергични мерки за координация с ОЗД при деца с риск от изоставяне, както и създаване на мрежи от услуги в подкрепа на семействата на деца с увреждания.

Здравният зъбен статус на децата е значително влошен в сравнение с предишни поколения. Не се провеждат целенасочени програми за децата с повишен риск.

Достъпът до питейна вода и канализация все още представлява проблем за сериозна част от децата на България. Качеството на водата е особено сериозен проблем в населените места, в които през лятото се практикува режим на водоподаването и където липсват пречиствателни инсталации с достатъчен капацитет. Осигуряването на качествена питейна вода е ключов фактор за здравето на децата, особено в социално слабите семейства, и трябва да бъде адресирано приоритетно.

Съществува сериозно противоречие между високи санитарни стандарти, които в някои случаи са неадекватни, от една страна, и занижените критерии при тяхното прилагане – от друга. В тази връзка изключителен проблем е състоянието на санитарните възли в училищните сгради. Масово липсва топла вода и сапун. Практически няма физкултурни салони и училищни спортни съоръжения, които да са снабдени с функциониращи бани и подходящи съблекални. Със задоволство отбелязваме новоприетата наредба за здравословно хранене в училище. Надяваме се обаче нейното прилагане, както и контролът върху хигиенните изисквания за училищните столове, да бъдат достатъчно енергични и последователни.

Като цяло общите индикатори – като майчина и детска смъртност – за България продължават да бъдат тревожно високи (почти 2 пъти по-високи от средните за ЕС). Още по-тревожна е голямата дисперсия в стойностите по типове населени места и етнически и социални групи. Здравният статус на българските деца се влошава систематично, а ние дори нямаме пълна картина и автентичен анализ на ситуацията.

Необходимо е да се вземе предвид препоръката на Комитета и да се разработи цялостна програма за подобряване на майчиното и детското здраве на принципа „Здраве във всички политики“. В контекста на икономическа криза тази програма трябва да има приоритетни цели:

- 1. Гарантирано предоставяне на базисни здравни грижи и услуги за най-уязвимите групи деца, в частност децата от ромски произход и децата, живеещи в селски райони**
- 2. Създаване на ефективна интегрирана информационна система за проследяване на индикаторите за детско здраве и оценка ефективността на политиките, програмите и мерките**
- 3. Координирани междусекторни политики за осигуряване правото на децата да растат в здравословна среда, включително политики за повишаване на родителския капацитет и насърчаване детското участие в този процес**

4.3. Младежко здраве. Употреба на наркотици, цигари, алкохол и други вредни вещества

д-р. Радосвета Стаменкова, Българска асоциация по семейно планиране

През последните години се наблюдава сериозно пренебрегване на политиките, свързани с ограничаването на употребата на алкохол и цигари от малолетни и непълнолетни. В резултат на това възрастовата граница на децата, които употребяват алкохол, упойващи вещества и цигари, драстично спада. Трябва да се изрази разочарование, че политиките в тази посока са по-скоро обвързани с фискални, отколкото със здравни съображения.

Комитетът е дълбоко загрижен за големия брой ранни бременности и аборти сред непълнолетните, което показва, че абортът се възприема като средство за контрацепция. Също така Комитетът изразява загриженост, че законоустановената минимална възраст за медицински интервенции без родителско съгласие е 16 години (за някои интервенции – 18 години), и отбелязва, че има ограничен достъп до програми и услуги по здравеопазването за подрастващите в училище. Забелязва се и недостиг на услуги за психичното здраве на децата... Комитетът препоръчва на държавата да вземе всички необходими мерки, за да се намали разпространението на наркотици, алкохол, цигари и други вредни вещества сред децата чрез предоставянето на точна и обективна информация относно употребата на токсични субстанции, вкл. и тютюнопушенето.

Липсва енергичност и решителност при прилагане на санкции за продажба на алкохол и цигари на деца. Училищните власти са изключително толерантни към този тип нарушения, като допускат употреба на цигари и алкохол дори на територията на самите учебни заведения. Голяма част от родителите използват децата си за покупки на тези продукти, като така сами ги насърчават към експериментиране. Лесната достъпност на тези вещества тласка децата към експерименти и с незаконни упойващи средства. В периода на юношеството децата започват да експериментират и с хазарт и вече са факт първите случаи на зависимост още преди навършване на 18 години.

Макар да има въведено понятие здравно образование като част от предмета по биология и здравно образование, трудно може да бъдат определени резултатите като задоволителни. Доказателство за това са рисковото поведение на младите хора от все по-ранна възраст, неумението да ценят, съхраняват и развиват собственото си здраве, все по-висок е процентът на деца с психични проблеми, зависимости, хранителни разстройства, както и на момичета с ранна бременност. Липсата на подкрепяща социална среда е очевиден сериозен проблем сред децата и младите хора. Зачестиха случаите на самоубийства и самонаранявания на деца и млади хора. Превенцията на полово предавани болести е все още недостатъчна, а училището е неспособно да се справя с новите предизвикателства в социалната среда на семейството и младите хора.

Един от най-тежките и сериозни проблеми, който си остава не само пред системата за закрила на детето, а и изобщо пред цялата социална и здравна политика, е проблемът с лечението и реинтеграцията на деца и млади хора със зависимости. В страната ни липсва мрежа от услуги за помощ, лечение и реинтеграция.

Дългогодишните усилия на здравни НПО, както и на общински, училищни власти и представители на институции на национално равнище, все още не са довели до обособяването на отделна дисциплина, част от задължителната образователна програма „Здравно и сексуално образование и жизненоважни умения“. Належача е необходимостта от въвеждането на подобна дисциплина, както и на подготовка на преподаватели, които да поднесат по съвременен интерактивен начин липсващата

информация. Наличието на различни мрежи на млади хора, обучители на своите връстници, е един от пътищата за запълване на празнината, но това не подменя нуждата от подобна учебна дисциплина. Сериозни усилия трябва да се положат от неправителствените организации и МОМН за разработване на ефективни програми и съвременни методи за преподаване на здравно образование и внедряване на здравната култура сред младите хора и децата. Необходимо е да се провеждат по-задълбочени изследвания, които да осигуряват възможност за вземане на точни управленски решения и за гарантиране правото на децата на здравна грижа независимо от социалния статус на семействата. Необходимо е да се разработят стандарти и да се въведат в национален план здравни, образователни и социални услуги, подходящи за младите хора, като тези услуги да бъдат оценявани като подходящи не само от предоставящите услугите, а и от самите млади хора.

4.4. Стандарт на живот **Радостина Панева, SOS Детски селища България**

Стандартът на живот на детското население зависи както от благосъстоянието на техните семейства, така и от ефективността на системата за подпомагане. Двадесет години по-късно трябва да се отбележат усилията на България за създаване на съвременна система за закрила на детето и социално подпомагане. Самотните родители, многодетните семейства и децата в риск се идентифицират като основните групи в риск от бедност и социално изключване. От тази гледна точка и системата за подпомагане е насочена основно към тези рискови групи. В допълнение, в Закона за закрила на детето също се дава възможност за осигуряване на средства, като акцентът е поставен върху превенция на изоставянето. Все още обаче тези средства са изключително недостатъчни и не могат да гарантират осигуряване на необходимия минимум на живот. Наличието на адекватна нормативна база е необходимо условие, но не е гаранция, че заложените мерки се изпълняват и водят до конкретна промяна. Потвърждение на този факт е, че все още основният инструмент, който използват органите по закрила на детето, когато семейството живее под прага на бедността, е извеждане на детето от семейството. Това от своя страна задълбочава проблема, защото в повечето случаи детето се настанява в специализирана институция поради липса на алтернативни форми на грижа, а животът в специализирани институции сам по себе си също поражда бедност. В допълнение – след настаняването на детето в институция социалната работа с родителя се намалява, като от него се очаква сам да подобри ситуацията си и да докаже капацитет, за да може детето да бъде реинтегрирано.

Напускането на специализирана институция след навършване на пълнолетие поставя младите хора в риск от социално изключване и бедност поради липса на адекватна политика за тяхното

Комитетът отбелязва усилията, предприети от държавата, за намаляване на бедността и социалното изключване, но е дълбоко притеснен от относително ниския стандарт на живот на цяла група от детското население и техните семейства. Много голям процент от населението, особено деца под 15 години, както и деца от ромски и турски произход, живеят в бедност и социална изолация и са лишени от равни възможности и достъп до услуги от първа необходимост. Също така Комитетът изразява притеснение от това, че подходящите жилищни условия все още са проблем за много семейства и за децата, напуснали домовете и институциите. Освен това, Комитетът е загрижен, че скорошните промени в Закона за социално подпомагане ще поставят повече деца и уязвими семейства в риск от бедност и занижен стандарт на живот.

жилищно устройване и намиране на работа. Също така на младежите очевидно им липсват жизнени умения, което обикновено ги прави аутсайдери в обществото.

Сериозен е проблемът и при подкрепата на малцинствените общности, където бедността е с най-високи показатели, като тук се включват ромските и турските малцинства. Голяма част от ромските общности живеят в незаконни и нерегулирани парцели, в лоши битови и хигиенни условия. Невъзможността им да се регистрират адресно затруднява достъпа им до социални, здрави и образователни услуги. От друга страна, зачестилите случаи на разрушаване на жилищни постройките в ромските квартали без ясна програма за осигуряване на места за живеене лишават тези семейства и от малкото, което имат.

При децата и семействата от турски произход в последните години се наблюдава друг сериозен проблем, особено за живеещите в селски райони. Вследствие на високата безработица голяма част от родителите живеят и работят в чужбина, като децата се отглеждат в разширеното семейство в бедност и социална изолация.

Необходима е цялостна координация между всички институции, работещи в социалната, образователната и здравната сфера, в регионалните власти, които също имат отношение за прилагането на мерки срещу факторите, водещи до детска бедност и социално изключване. Една от спешните мерки е да се осигурят адекватни социални услуги и подкрепа на семействата в риск, които да не ги правят зависими от системата за социално подпомагане, а да развият техния потенциал и възможности. Жилищното устройване на семействата в риск и децата, напускащи институции, трябва да бъде заложено като основен приоритет на правителството, като по този начин ще се даде възможност за излизане от порочния кръг на бедността и социалната изолация. Не на последно място трябва да отбележим, че е необходима промяна в методиката на работа в специализираните институции, която да е насочена към придобиване на повече жизнени умения и опит от младежите. Това би им позволило да се включат по-успешно в живота на общностите, в които живеят.

5. Образование, свободно време и културни дейности

(чл. 28, 29 и 31 от Конвенцията)

5.1. Качество на образованието Мария Донкова- Фондация „Пайдея”

Дълбоката демографска криза и икономически преход доведоха до намаляване с 50% на учениците, концентрация на 1/3 от цялата ученическа популация в 4 общини и поверяването на грижите за социално значим брой деца на възрастни или далечни роднини³.

Модернизация на учебното съдържание (1997-2009) – една от малкото завършени реформи, включваща нов учебен план, учебни програми и учебници,

които предполагат висока степен на автономия на учителите при избор на съдържание според интересите на учениците, модерни методи на обучение и оценяване⁴ и увеличаване на практическата приложимост на обучението. Голяма част от възможностите на реформата не се използват изобщо поради структурни дефицити в системата – квалификационни и управленски, неефективната система за валидиране на учебното съдържание и много лошата комуникация на целия процес както по отношение на професионалистите от сектор образование, така и по отношение на клиентите на образователната услуга – деца и родители. Две последователни правителства не изпълняват и законовото си задължение за усъвършенстване на учебните програми и съдържание на всеки 4 години.⁵ Модернизацията на системата за оценяване на постиженията на учениците изостана със 7 години от началото на реформата и все още не е развита в своята пълнота.

Комитетът приветства и заявлението от страна на държавата, че образованието е приоритет в държавната политика, но счита че то не е отразено при разпределението на бюджетните средства, които по отношение на образованието все още са ограничени. Големият брой отпадащи от училище деца, за което Комитета изрази загриженост в заключителните си наблюдения след първоначалния доклад на страната от 1997 г., все още не е намалал и повече от 25% от децата в селските райони не завършват дори 8-ми клас. Като цяло, качеството на образованието и отбелязаната неравнопоставеност в зависимост от това дали средата е градска или селска, сериозно безпокоят Комитета.

В областта на управлението на образованието заслужават отбелязване:

- Изграждане на **средносрочна нормативно фиксирана 10-годишна програмна рамка на образователната политика** с цел да се избегнат щетите от липсата на приемственост между различните правителства.⁶ Въпреки очакванията нормативно закрепената рамка на образователната политика не изпълнява предназначението си за прозрачност и предвидимост на политиките и следователно не гарантира най-добрия интерес на децата.

³ Числеността на 1 випуск е 120 000 (1992) и 65 000 (2008); в районите с най-тежки икономически проблеми до 10-15 % от децата се отглеждат от възрастни или далечни роднини или се грижат сами за себе си (на възраст около 14-16 г.).

⁴ Държавни образователни изисквания, известни още и като “стандартни” за учебно съдържание.

⁵ Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план (2000).

⁶ Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка 2006-2015 г., приета от НС през юни 2006 г.

1. **Секторната политика за образование** засяга всички български деца през 3/4 от детството им. Ето защо е спешно тя да придобие елементите на политика, основана на данни и измерване на резултати:
 - **Събиране и анализ на данни:** крайно време е агрегираните данни от информационната система на образованието, от външни или други оценявания да се публикуват на годишна база и МОНМ да се присъедини към органите на националната статистика, за да се улесни обменът на неагрегирана информация между образователната система и останалите системи за услуги за деца.
 - **Прозрачност и отчетност на предприеманите мерки:** много добра стъпка в тази посока представляват първите опити да се публикуват отчети за изпълнението на някои национални програми за образование (2007 и 2008 г.). Докладите трябва да се допълнят с качествена информация и да се разширят – като обхванат абсолютно всички програми, вкл. структурните, които осигуряват основната част от услугата образование. Друг съществен елемент на прозрачността е публичността на делегираните училищни бюджети и на годишните отчети на училищата. Няма закони, нито технически пречки пред нито един от изброените елементи на публичност. Тя е въпрос единствено на политическа воля.
 - **Обществен дебат и коректна публична комуникация на образователните политики:** един от най-упоритите дефицити в секторната политика. През последните няколко години се правят все повече опити за „консултиране със заинтересуваните страни“, но все още няма случай, в който намеренията на правителство и/или законодателна власт, на местна власт или на училището като институция да са били оповестявани подходящо и подлагани на публичен дебат с продължителност повече от една седмица. Едно от предизвикателствата на непосредственото бъдеще е в консултативния процес за образованието да бъдат допуснати самите деца.
 - **Целенасочена прагматична политика за изграждане на връзка между образование и пазар на труда:** все още не съществува. Резултатите от многобройните консултации на национални и местни власти с представители на бизнеса следва да се оценят и да започне – независимо от готовността на бизнеса – изграждането на система за ориентиране на учениците, основана на резултатите им през различни етапи на обучение и техните предпочитания. Изчакването на стабилно профилиране на националната икономика, за да се изгради система за ориентиране на децата преди университетското ниво на образование, пречи на децата и родителите да изберат най-подходящото училищно образование според възможностите и талантите на всяко дете.
2. **Нормативната среда на сектор образование в спешен порядък трябва да бъде модернизирана, изчистена от противоречия и опростена.** Най-спешно е това да се направи за законодателството в областта на училищното образование и предучилищната подготовка, което вече драстично се разминава с реалностите в училищната мрежа и учебната среда на българските деца от 3 до 18 г. Усъвършенстването на законодателството ще свали от дневен ред въпроси, които сега не позволяват напредък в качеството на образованието, като:
 - ясно и непротиворечиво **разпределение на отговорностите** за осигуряване на достъпно и качествено образование – между училище, община, държава и граждани;
 - създаване на нормативни гаранции за адекватно **отчитане на мнението на всички заинтересувани страни** – и по-специално на деца, родители и учители – при вземането на решения на всяко от нивата на управление на системата за образование;
 - добро **познаване и стриктно спазване на нормите** от всички участници в процеса – деца, родители, учители, директори и административни органи в системата на образование.

5.2. Приобщаващо образование - Ива Бонева, Център за приобщаващо образование

Приобщаващото образование се основава на разбирането, че всички деца са различни и че училището и образователната система трябва да се променя за да отговоря на индивидуалните нужди на всички деца.

През последните двадесет години бяха предприети мерки, които могат да бъдат окачествени като въвеждане на практики на приобщаващо образование, но то все още не е сред видимите приоритети на образователната

политика. Положителната промяна е, че приобщаващото образование вече присъства от официалния дискурс, подменяйки понятието „интегрирано обучение”. Ограничен бе и безразборния достъп до „помощни” училища, създадени бяха ресурсни центрове, на много места архитектурната среда бе адаптирана. Броят на децата с увреждания в общообразователните училища също е нараснал от 717 до 2563 за периода 2005-2008, макар че това все още е нищожна част от всички деца. Въпреки всичко все още съществуват различни форми на образователна сегрегация, основани на наличието на увреждане, специфични затруднения и различна етническа принадлежност. Настаняват се деца в специални училища и домове, в които те израстват отделени от връстниците си, а образованието, което им се предлага, ако въобще имат достъп до такова, е с по-ниско качество и се ръководи от правила, критерии и стандарти, различни от тези в общообразователните училища. Издръжката на един ученик в системата за специално образование е 3,3 пъти (или с 230% повече) по-висока от издръжката за ученик в общообразователно училище⁷. Съществуващата нормативна рамка и национална политика не се прилагат успешно и се нуждае от адаптиране, както и адекватно финансиране. Успешното приобщаване на деца с увреждания се разглежда като отделен проблем, а не като част от реформа на образователната система и стремеж към подобряване на училището.

Комитетът остава загрижен за ограничените успехи от полагащите усилия, тъй като продължава сегрегацията на децата от ромски произход в училищата, а нивата на повтарящите класове деца или отпадащи от училище все още са високи. Комитетът приветства поставената цел за интегриране на децата с увреждания в масовите училища, но съжалева, че целта не е била постигната. Комитетът изразява загриженост, че все още на много от тези деца се гледа като на неспособни да бъдат образовани и затова живеят в специални интернатни училища, а за училищата, които интегрират деца с увреждания, не се отпускат допълнително средства, така че те да могат да посрещнат нуждите на тези деца.

Препоръките на Комитета могат да се разширят, както и да се добавят следните допълнителни аспекти, че парите за издръжка на един ученик трябва да следват детето; подобряване на подготовката и мотивацията на общообразователните училища и детски градини да приемат и работят с деца със СОП. Необходимо е да се въведат обучения за общообразователните учители, за да придобият умения за работа с деца със СОП и за работа в мултикултурна среда. Тези обучения трябва да обхванат всички ресурсните учители и преосмисляне на тяхната ролята. Трябва да се продължат усилията за подобряване на физическия достъп до училище и до учебното съдържание. Трябва да бъде направена оценка на ефективността и устойчивостта на добрите практики в областта на десегрегацията на ромски училища и повишаване качеството на

⁷ Изследване “Колко струва изключването на деца от общообразователната система?” (2006 г. www.cie-bg.eu)

образованието сред ромските деца, като бъде обърнато специално внимание на мерките за задържането им в училище след IV и VIII клас.

6. Мерки за специална закрила

(чл. 22, 30, 38, 39, 40, 37 б-д, 32-36 от Конвенцията)

6.1. Икономическа експлоатация, включително на детски труд Велина Тодорова, ПРООН

България действително разполага с добро законодателство и декларирани политики за защита на децата от икономическа експлоатация. Проблемът е с най-тежките форми на детски труд, които се срещат в неформалната икономика. Децата работят на улицата, в селското стопанство и са въвличани в незаконни дейности, сексуална експлоатация и трафик с цел сексуална експлоатация, просия и незаконни дейности.

Комитетът приветства факта, че законодателството на страната забранява детския труд и че държавата е разработила Национален план срещу най-тежките форми на детски труд. Въпреки това Комитетът изразява безпокойство относно все още големия брой социално уязвими деца, особено децата от ромски произход, въвличени във вредни и експлоатиращи форми на труд, по-специално в земеделието, индустрията и домашната работа. Освен това, Комитетът е разтревожен от липсата на адекватни и актуални подробни данни за детския труд.

За периода 2004–2009 г. Международната организация по труда чрез своята програма срещу детския труд предложи финансова и техническа помощ на България за създаване на система за премахване на най-тежките форми на детски труд. В рамките на регионален проект PROTECT СЕЕ българското правителство, социалните партньори и неправителствените организации получиха помощ за изграждане на капацитет, отпечатване на 10 наръчника за различни видове професионалисти, бяха проведени национални и местни кампании за повишаване на осведомеността по този проблем и бяха приложени модели за пряка работа с деца в риск или жертви на детски труд.

Задачата за премахване на най-тежките форми на детски труд беше интегрирана в основни стратегически документи: като годишните програми за закрила на детето (приемани от Министерския съвет), Националната стратегия за детето (2008–2018), приета от Народното събрание, в Докладите за националната стратегия за социална закрила и социално включване, в рамките на политическия дневен ред на Европейския съюз.

Пилотно беше приложен в 7 района в страната основният механизъм на МОТ за премахване на най-тежките форми на детски труд – Системата за наблюдение на детския труд. Гаранция за устойчивост на този модел е тристранното Споразумение за сътрудничество за наблюдение на детския труд, сключено между ДАЗД, ГИТ и АСП през 2008 г. Системата за наблюдение на детския труд отразява комплексната природа на детския труд и предлага мултидисциплинарен подход за справяне с него. Моделът, предложен от МОТ, подходящ и за борба с насилието срещу децата, обхваща идентифициране на случая, оценка и приемане на план за действие, насочване на детето към услуги и проследяване на случая. Нито повече, нито по-малко от работата по всеки случай на засягане на правата на дете.

За съжаление моделът на МОТ не получи достатъчно политическа подкрепа въпреки декларирането на такава от предишните правителства на България. Освен че предлага начин за работа по конкретни случаи, Системата за наблюдение на детския труд има за

цел и събирането на информация за броя на децата, въввлечени в труд, и за предприетите мерки за тяхното изтегляне. При развиване на системата държавата би разполагала с достоверна информация за този проблем, която ще ѝ даде възможност за предприемане на мерки на централно и местно равнище.

6.2. Деца на улицата Милена Харизанова

Децата на улицата се появяват като социален феномен в страната в началото на 90-те години на XX в. По различни данни към 2000 г. те са между 700 и 5000. Броят им се променя в различните сезони, като се увеличава през лятото и намалява през зимата. Концентрирани са основно в големите градове.

Комитетът е загрижен за все още високия брой деца, предимно от ромски произход, живеещи на улицата, както и за настаняването на деца от улицата в специализирани институции. Също така Комитетът е загрижен заради голямата уязвимост на тези деца и риска от трафик, икономическа или сексуална експлоатация.

Развитието на системата за закрила на децата в страната позволи на голяма част от тези деца да бъде оказана ефективна закрила. В много случаи обаче това означаваше настаняване в специализирани институции или заведения от интернатен тип. Няма данни тези деца да са били задържани в семейна среда или да им е било предложено настаняване под алтернативна семейна грижа. Данните за 2008 г. показват, че има 5 действащи денонощни приюта, през които са преминали 137 деца (намаление спрямо 2007 г. с 45 деца). През 8 Центъра за работа с деца на улицата са преминали общо 145 деца (361 през 2007 г.).

През последните години се отбелязва намаляване на децата, които живееха на улицата без контакт със своите семейства. Такива се наблюдават само в София и в още 2-3 големи града в страната. По-голямата част от децата на улицата са деца, работещи на улицата, които просят, събират вторични суровини, извършване на дребни кражби и други начини за изкарване на прехрана. Повечето от тези деца не посещават училище, все още са във висок риск от насилие, трафик, сексуална и друга експлоатация.

Основните препоръки за подобряване работата с тази рискова група са свързани с развиване на услуги за активно издирване на децата, подкрепа за семействата и прекъсване на формите на насилие и експлоатация. С оглед на това, че голяма част от децата са отпаднали от образователната система, от изключителна важност е извършването на промяна в нея, така че да позволява гъвкави форми на обучение и подготовка за деца и младежи, които са надхвърлили възрастта за съответната образователна степен. Системата за професионално обучение и подготовка трябва да развие специфичен подход за обхващане на групи без начално или основно образование.

6.3. Сексуална експлоатация и насилие Светлин Марков, Фондация „Асоциация Анимус”

В България проблемът със сексуалната експлоатация и насилието над деца придобива стряскащи размери през 90-те години на миналия век. В същия период липсва ясно дефинирана държавна политика, която да може ефективно да се бори с тези феномени. Голяма част от българското законодателство се оказва непригодно към новите реалности. През този период бяха създадени първите неправителствени организации в страната, а успоредно с това работят представителства на международни организации като Save the Children, CARE, Европейски детски тръст и др.

Комитетът е загрижен заради повишаването на броя деца, подложени на сексуална експлоатация и насилие и заради твърде малкия брой случаи, достигнали до съда.

Важна крачка към действителното прилагане на Конвенцията е приемането на Закона за закрила на детето (юни 2000 г.) и чл. 11, който вмениява правото на всяко дете да бъде защитено от насилие. На 5 септември 2003 г. правителството прие Национален план за действие срещу сексуалната експлоатация на деца с търговска цел (2003-2005), чиято основна цел беше да очертае ангажиментите на държавните институции и неправителствените организации, работещи в тази област, и развиването на политиките по превенция, защита, възстановяване и рехабилитация на деца жертви. Важни моменти за създаването на възможности за защита и помощ на пострадалите от насилие и сексуална експлоатация деца са съответно приетите през 2003 и 2005 г. Закон за борба с трафика на хора и Закон за защита срещу домашното насилие. Приемането на тези закони дефинира проблемите като социално значими и съответно създаде възможности за юридически действия в подкрепа на пострадалите, както и за създаване на Програми за превенция. Ключов момент в политиката на закрила на децата е подписването на 9.11.2005 г. на Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени български деца и деца, жертви на трафик, завръщащи се от чужбина. Чрез него се гарантира цялостност на грижата и синхрон в действията на различните участници в системата за закрила. Сериозен проблем днес в България е увеличаването на броя на случаите на училищен тормоз над деца. За тази форма на насилие и злоупотреба все още няма изградени механизми на работа и взаимодействие между институциите на местно ниво.

В края на 2008 г. общо 59 организации в страната разпознават себе си като предоставящи услуги и превенционни програми, свързани с насилието над деца. Другият съществен проблем е свързан с практиките на изслушване на децата в съда и полицейските управления. Децата, жертви на насилие, са разпитвани над 6-7 пъти, което допълнително нанася травма върху тяхното психическо и емоционално развитие.

Въпреки постигнатите резултати е необходимо да се оптимизира работата и взаимодействието на местните структури на образованието и здравеопазването в случаи на насилие и злоупотреба над деца. Необходими са продължаване на усилията за развиване на услуги за деца, пострадали от насилие, и за подготовка на тесни специалисти по места, които да работят с такива деца; осигуряване на възможности за приемна грижа при тежките случаи на насилие и злоупотреба и повишаване на квалификацията на специалистите от различни сектори за разпознаване, насочване и интервенция при случаи на насилие и злоупотреба над деца; промяна на съществуващата нормативна уредба към по-щадящо изслушване на деца, свидетели или жертви на насилие, в полицията, съда и прокуратурата.

6.4. Трафик, отвлечения, търговия с деца, детска проституция и порнография

Надя Стойкова, д.пед.н., Институт по социални дейности и практики

При по-задълбочен анализ на всички приети документи, свързани с противодействие на трафика и експлоатацията на деца, може да се види, че в тях няма ясни индикатори за проследяване на резултатите, не е гарантирано конкретно финансиране на предвидените дейности, залага се изключително много на финансиране от външни донори, липсва отговорност за публикуването на официален доклад по изпълнението на тези планове и програми, в какви срокове се прави анализът на постигнатото и кога се представя. Това ги прави в голяма степен пожелателни, без необходимата оперативност и ефективност, както и ясна отчетност.

Комитетът е загрижен поради широко разпространения вътрешен и задграничен трафик, особено на деца от ромски произход, малки деца и новородени, както и поради липсата на съответни данни. Комитетът напомня на държавата, че е необходимо ефективно да прилага неговите заключителни наблюдения и препоръки по Факултативния протокол за търговията с деца, детската проституция и порнография (CRC/C/OPSC/BGR/CO/1), приети на 5 октомври 2007 г.

Данните от проведени изследвания върху трафик на деца в страната показват, че основните причини за въвлечане на деца в трафик и различни форми на експлоатация са бедност на семействата, от които произхождат, както и специфични културни практики в някои от малцинствените общности. Все още няма услуги в общността, които да подкрепят социалната интеграция на децата, жертви на трафик. На този етап основно функционират кризисни центрове от затворен тип, които са за временно настаняване до 6 месеца или по изключение до 1 година. В дългосрочен план жертвите се връщат в общността и няма създадени възможности за подкрепа на социалната им интеграция.

Все още не е изпълнено изискването обучението на професионалистите да бъде последователно и системно във времето, финансово и ресурсно обезпечено. На този етап това обучение е спорадично и зависи от проекти и инициативи на НПО. Все още не е хармонизирано вътрешното ни законодателство. В България продължава да съществува закон (ЗБППМН), според който децата, извършители на джебчийски прояви, които всъщност са въвлечени в престъпление и са жертви на експлоатация и на трафик, се наказват. Тези деца не се разпознават като жертви, спрямо които да се предприемат мерки на закрила по Закона за закрила на децата, а се разпознават като правонарушители. Спрямо възрастните, отговорни за въвлечането на децата, няма практика да се търси наказателна отговорност.

Основната препоръка е да се развият услуги за децата, въвлечени в трафик в общността, както и да се подобри законодателството, така че децата в трафик да се третират като жертви, а не като правонарушители. Сериозна инвестиция е необходима за повишаване на професионалните качества на хората, работещи с деца, въвлечени в трафик.

6.6. Деца от ромски произход

Деян Колев, Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе”

Политиката спрямо децата от ромски произход следваше цялостната политика за интеграция на ромите. От 1999 г. бяха приети няколко правителствени документа за интеграция на ромите – Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество, Национален план за действие по Десетилетието на ромското включване, Стратегия за образователна интеграция, Здравна стратегия за интеграция, Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите.

Комитетът отбелязва усилията, предприети в името на равнопоставеността на децата от ромски произход чрез Националния план за действие - Десетилетие на ромското включване, но остават опасенията, свързани с негативното отношение и предразсъдъци на широката общественост, както и цялостното положение на децата от малцинствата, по-конкретно на децата от ромски произход, особено по отношение на дискриминацията и неравенството, бедността и достъпа до здравни грижи, образование, жилищни условия, наемане на работа и приличен стандарт на живот.

Въпреки това изпълнението на тези документи е доста формално и не води до съществено подобряване на състоянието на ромите и ромските деца. Причините за това са: niskият статус на тези документи (те са приети с Решение на МС, а не с акт на Народното събрание), липсата на финансиране от държавния бюджет за изпълнението им; липсата на подходяща административна инфраструктура и непривличането на гражданския сектор и ромската общност като партньори на правителствените институции. Усилията на различни донори и НПО не успяват да предизвикат системна промяна, въпреки че са налице и положителни примери. Остават непроменени голяма част от проблемите, с които се сблъскват ромските деца. В сферата на образованието това са високият процент на отпадащи от училище (този процент се увеличи чувствително след закриването на 300 училища през 2008 г. и в момента достига критични стойности), niskият процент на участие на ромски деца във форми на предучилищно възпитание, дискриминация в класната стая, сегрегиране на ромските деца в отделни училища и паралелки, ниско качество на образованието в селските училища и в училищата с преобладаващ процент ромски ученици, липсата на интеркултурно образование. В сферата на здравеопазването критично е състоянието на детското здравеопазване сред ромите в селските райони и в големите градски гета. Десетки хиляди ромски деца продължават да живеят при изключително тежки жилищни условия, като усилията за подобряване от страна на правителството до този момент са минимални и са насочени предимно към техническата инфраструктура в ромските квартали, а не към подсигуриране на подходящи жилища. Стряскащо е, че при разрушаване на някои от незаконните ромски квартали стотици ромски деца остават на улицата.

Необходимо е да се положат повече усилия за реално изпълнение на приетите правителствени документи за интеграция на ромите, като се повиши техният нормативен статус, подсигурят се финансиране и подходяща административна инфраструктура и се създадат механизми за участие на гражданския сектор и ромската общност. В сферата на образованието са нужни целенасочени усилия за намаляване на отпадането на ромските деца от училище (особено в селските райони), за реинтегриране на вече отпадналите и включването им във форми на продължаващо образование. Специален акцент трябва да се постави и на включването на ромски деца в предучилищното образование и възпитание. Необходимо е да се положат целенасочени усилия за спиране на дискриминацията в класните стаи чрез обучение на учителите, въвеждане на интеркултурни знания и умения, стимулиране на обучението в етнически смесена среда и др. Повишаването на качеството на образование в училищата, в които се обучават ромски деца (преди всичко в селата) следва да бъде обект на целенасочена

инвестиция, без да води до създаване на специфични стандарти за ромските деца. За постигането на тези цели е необходимо да се операционализира дейността на Центъра за образователна интеграция към МОН, чувствително да се увеличи финансирането му и да се използват много по-ефективно средствата от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. В сферата на здравеопазването е нужно да се положат повече усилия за гарантиране на достъпа до здравеопазване, особено в селските райони. В сферата на жилищните условия е нужна целенасочена политика на държавата за изграждане на социални жилища и настаняване при подходящи условия на живот на многодетните семейства. Необходимо е при разрушаването на незаконните ромски гета да се подсигури подслон за семействата с деца.

7. Управление на системата за младежко правосъдие

Надя Стойкова, д-р, Институт по социални дейности и практики

Държавата разработи национална стратегия за детето до 2018 г., където ясно са посочени част от проблемите на децата в конфликт със закона. Като цяло обаче няма промяна на политиката за младежко правосъдие. Все още у нас успоредно действат два закона – Закон за закрила на детето (ЗЗД) и Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЗБППМН), без да е ясно кой от тях е с приоритет в случаите, когато има дете в конфликт със закона, но то не е наказателно отговорно. Особено тежка е ситуацията на малолетни деца, които са въввлечени в извършването на престъпление от възрастни лица. Тези деца не се разпознават като жертви и спрямо тях се прилага ЗБППМН, като се образуват възпитателни дела, мерките минават през съд и децата се настаняват в специализирани институции за деца в конфликт със закона. Подобна е и ситуацията на непълнолетни деца, които са в конфликт със закона и са въввлечени в извършването на престъпни деяния от възрастни лица. Спрямо тях се прилагат или мерки по ЗБППМН, или наказания, предвидени в НК в частта за непълнолетни, но няма ясни критерии за взетите от компетентните органи решения.

Комитетът препоръчва на държавата да вземе спешни мерки за въвеждането на система за младежко правосъдие в пълно съответствие с Конвенцията, по-точно чл. 37-б, чл. 40 и чл. 39, както и с други стандарти на ООН по отношение на младежкото правосъдие, вкл. Правила на ООН за минималните стандарти в управлението на младежката правосъдна система... да въведе адекватна система за младежко правосъдие в цялата страна, вкл. съдилища за непълнолетни със специализирани по въпросите на децата съдии.

Международните стандарти за младежко правосъдие изискват решенията на компетентните органи по правоприлагане да са базирани на доклад, който да дава информация за ситуацията на детето правонарушител, риска, причините, ресурсите и потребностите от промяна и помощ. Такива специализирани доклади и оценки на ситуацията на децата в конфликт със закона в досъдебна и съдебна фаза не се извършват. Липсата на професионална преценка, изразена в досъдебен доклад, не позволява да се прилагат и принципите на алтернативни наказания и на ресторативното младежко правосъдие като мерки по превенция на рецидив и използване ресурсите на общността за справяне с младежката престъпност.

Друг сериозен проблем на системата за младежко правосъдие е нейната фрагментарност – изградена е от различни институции, подчинени на различни министерства, включени са различни държавни и общински структури, без да са гарантирани ясни процедури за взаимодействие между тях. Всяка от институциите работи в собствена нормативна рамка, без съобразяване с друга нормативна уредба, което води до това да не се гарантира най-висшият

интерес на децата в конфликт със закона. В системата за младежко правосъдие все още няма специализирани съдии, прокурори и следователи, които да са допълнително и специално обучени по проблемите на детската престъпност.

Необходимо е да се пристъпи към отмяна на Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, който създава практики за нарушаване на правата на децата. Успоредно с това се налага създаване на нова нормативна уредба, която да е базирана върху международните стандарти за младежко правосъдие и създаване на компетентност в системата за работа със случаи на деца правонарушители.