

Забравените надежди

ромските деца и институционалната грижа



CHALLENGING DISCRIMINATION PROMOTING EQUALITY



СНЦ
"ИНИЦИАТИВА
ЗА РАВНИ
ВЪЗМОЖНОСТИ"



errc
european roma rights centre



Авторски права: Европейски център за правата на ромите, октомври 2024

Моля, вижте www.errc.org/permissions за повече информация относно използването, споделянето и цитирането на този и други материали на ERRC.

Авторски текст: СНЦ „Инициатива за равни възможности“

Правен анализ: Александър А. Кашъмов и Ива Сулева

Социолози: Проф. Алексей Пампоров и Радостина Ангелова

Редактори: Бернард Рорк и Хана Крейн

Графичен дизайн: Софио Датишвили

Художествено оформление: Дзавит Бериша

Снимка на корицата: ЕЦПР

Този доклад е публикуван на български и английски език. Той е изготвен в партньорство със сдружение „Инициатива за равни възможности“. ЕЦПР благодари на всички, които участваха в теренното проучване, особено на онези членове на ромската общност, които така щедро отделиха от времето и доверието си.

Адрес: Авеню де Кортенберг 71, 4 етаж, 1000 Брюксел, Белгия

Електронна поща: office@errc.org

www.errc.org

ПОДКРЕПЕТЕ ЕЦПР

Продължаващото съществуване на Европейския център за правата на ромите зависи от щедростта на индивидуални дарители. Моля, присъединете се и дайте своя принос за неговото бъдеще. Всякакви дарения са приветствани и могат да бъдат направени чрез PAYPAL на уебсайта на ERRC (www.errc.org, чрез бутона „DONATE“ в горния десен ъгъл на началната страница) или по банков път по сметката на ERRC:

Титуляр на банковата сметка: **Европейски център за правата на ромите**

Име на банката: **KBC Brussels**

IBAN: **BE70 7360 5272 5325**

SWIFT код: **KREDBEBB**

ПРЕДГОВОР

Като човек, израснал в институция, отделен от семейството си в ранна възраст, знам от първа ръка какво оставя след себе си подобно преживяване. Бях едно от петте деца в семейството, но по причини, които все още не мога да разбера напълно, бях единственият, настанен в дом за деца, докато братята и сестрите ми имаха възможност да растат в семейна среда. Чувството за изолация, за различие, никога не ме напусна. То те следва, оформя начина, по който виждаш света и мястото си в него. Темата на този доклад ми е много близка, защото разказва историята на много деца като мен, които са били разделени от семействата си не защото е било необходимо, а защото системата го е позволила.

Констатациите в доклада разкриват проблем, който засяга сърцевината на това какво означава да бъдеш човек: как се отнасяме към най-уязвимите членове на нашето общество. Невъзможно е да го прочетете, без да почувствате дълбоко чувство за несправедливост. Докладът се отнася за деца, чийто живот се определя от система, която трябва да ги защитава, но вместо това често ги проваля.

В основата на този проблем стои въпросът за справедливостта. Как може да бъде етично ромските деца да бъдат непропорционално настанявани в институционални грижи само защото семействата им са бедни или поради дълбоко вкоренени социални или дори расови предразсъдъци? Докладът показва как бедността и дискриминацията се третират не като социални проблеми, които трябва да бъдат решени, а като причини за разпадане на семействата. Той се отнася до деца, които вместо да получат подкрепа, се извеждат от домовете им, заклеят се и се настаняват в институции. Това е сърцераздирателно отражение на системните неравенства, които продължават да съществуват в нашия свят.

Това, което се откроява най-силно, обаче, е провалът на процеса на деинституционализация в България - процес, предназначен да освободи децата от големите, студени институции. Вместо това много от тях са преместени в по-малки домове, които все още са откъснати от общността. Тези деца, особено ромските, продължават да живеят в изолация, далеч от топлината на семейството.

Етичните проблеми не спират дотук. Социалните работници - хората, на които е поверена грижата за децата - често се влияят от обществените нагласи и вземат решения, които отразяват по-скоро лични пристрастия, отколкото най-добрите интереси на децата. Този доклад ни принуждава да се изправим пред факта, че тези решения не са просто абстрактни, бюрократични решения, а че те имат дълбоко въздействие върху живота на реални деца, деца, които заслужават да бъдат третирани с уважение, състрадание и справедливост.

И още - въпросът за прозрачността, или по-скоро за липсата на такава. Умишленото несъбиране на данни за етническата принадлежност на децата, настанени в институционална грижа, на практика скрива мащаба на проблема. Сякаш си затваряме очите, отказвайки да признаем реалността, че ромските деца са непропорционално засегнати. Тази липса на отчетност не е просто пропуск - тя е етичен провал. Как можем да се надяваме да се справим с тези несправедливости без прозрачност?

В крайна сметка този доклад не просто представя факти и цифри - той е морален призив за действие. Тези деца заслужават нещо по-добро. Те заслужават система, която работи за тях, а не срещу тях. Ние носим колективна отговорност да гарантираме, че към всяко дете, независимо от неговия произход или обстоятелства, се отнасят с любовта, грижата и уважението, които то заслужава.

Михал Дорд

Координатор на Наблюдаващия комитет на проекта и израснал в институционална грижа

СЪДЪРЖАНИЕ

1	СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	6
2	ВЪВЕДЕНИЕ	7
3	РЕЗЮМЕ	9
	ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА	9
4	КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ	10
5	РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ	11
	СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ЛИШЕНИЯ	11
	АНТИ-РОМСКИ РАСИЗЪМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЯ	12
	ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПАНДЕМИЯТА ОТ КОВИД-19	13
	ДЕТСКА БЕДНОСТ, ИЗКЛЮЧВАНЕ И НЕРАВЕНСТВА	14
6	ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКИТЕ И ПРАВНАТА РАМКА	15
	ЗАКОН ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО	15
	ДИРЕКЦИИ „СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ“	15
7	МЕРКИ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО	18
	ДЕЦА В РИСК	18
	СОЦИАЛНИ УСЛУГИ И СОЦИАЛНИ ПОМОЩИ	19
	ИЗВЕЖДАНЕ НА ДЕЦА ОТ СЕМЕЙСТВАТА И РЕИНТЕГРАЦИЯ	20
	ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ	21
	ПРИЕМНА ГРИЖА	23
	ДОСТЪПНОСТ НА ДАННИ	25

6

СОЦИОЛОГИЧЕСКО ИЗСЛЕДВАНЕ 27

Бележки по методологията 28

7

РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО 31

Дискусии във фокус-групи 31

 Фокус върху: Деинституционализацията 31

 Фокус върху: Приемната грижа 31

 Фокус върху: Регулаторната рамка 32

Отговори от анкетите 33

 Фокус върху: Предубедени нагласи 33

Проучвателни посещения в институции за отглеждане на деца 34

 Фокус върху: Запазване на ромска идентичност в институциите за
 отглеждане на деца 34

Тенденции при настаняванията на деца 35

 Фокус върху: Изоставяне на деца 37

Възможни решения при случаите на изоставяне на деца 39

8

ПРЕПОРЪКИ 40

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АСП	Агенция за социално подпомагане
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДИ	Деинституционализация
ДСП	Дирекция „Социално подпомагане“
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗЗЛД	Закон за защита на личните данни
ЗСПД	Закон за семейните помощи за деца
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
ЗСУ	Закон за социалните услуги
НПО	Неправителствена организация
ОРЗД	Общ регламент за защита на данните
ППЗЗД	Правилник за прилагане на Закон за закрила на детето
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закон за социално подпомагане
ППЗСУ	Правилник за прилагане на Закон за социалните услуги
РДСП	Регионална дирекция „Социално подпомагане“

ВЪВЕДЕНИЕ

Ромите в България са сред най-маргинализираните и бедни общности в Европа, като ромските деца са особено уязвими. Всъщност ромите представляват единствената етническа група, в която делът на хората, живеещи в бедност, е двойно по-голям от дела на тези, които не са бедни, което представлява рязък контраст с останалото население. Равнищата на бедност, недохранване и социално изключване сред ромските деца показват шокиращо големи различия в сравнение с техните връстници от български етнически произход. В резултат на това огромен брой ромски деца са класифицирани като „деца в риск“, което води до непропорционално голям брой от тях, обхванати в институционална грижа.

Този задълбочен преглед на настоящото положение на ромските деца в държавни институции в България е извършен от Сдружение „Инициатива за равни възможности“ в партньорство с Европейския център за правата на ромите (ЕЦПР). Анализът има за цел да окуражи и подтикне институциите да предприемат необходимите реформи и да променят настоящите практики, за да осигурят съобразен с правата подход към ромските деца, които, както всички деца, имат право на закрила, грижа и „да растат в семейна среда, в атмосфера на щастие, любов и разбирателство.“¹

Продължаващата политическа нестабилност в България, съчетана със слабо управление, крехка икономика и ерозия на стандартите за правата на човека, подкопава всяка перспектива за ефективна и съгласувана политическа рамка за приобщаване на ромите. Друга жертва на политическата поляризация са правата и благосъстоянието на децата, като Националната стратегия за детето, изработена още през 2019 г., все още не е приета в резултат от провокирани крайно десни обществени реакции срещу правата на децата.

През 2019 г. правителството обяви, че деинституционализацията (ДИ) на грижите за деца предсрочно е приключила успешно и не се нуждае от актуализация. Въпреки че няма съмнение, че през

последното десетилетие в България се наблюдава драстично намаление (с 80%) на броя на децата в държавни институции, ясно е, както заявиха много застъпници на правата на децата, че „реформата в грижите за децата в България далеч не е приключила“.

Всъщност, докато България е изтъквана като европейското дете-посланик на ДИ, Фондация „Валидност“ обвини онези, които финансират и управляват българския „погрешен модел на ДИ“, че са отговорни за процеса на „трансинституционализация“, при който хората се преместват от големи институции в по-малки такива, които са също толкова сегрегирани и откъснати от техните общности; както и за бързото разширяване на така наречените „групови домове“ по цялата територия, често в периферията на общностите.²

Освен закриването на големи институции, в доклада се посочва, че ДИ, разбрана като процес на предотвратяване на раздялата чрез предоставяне на подкрепа на децата и семействата и разширяване на грижите и услугите в семейството и общността, е недостатъчна. Заинтересованите страни и участниците в проучването определят системата за грижи за деца, като огъваща се под голямото напрежение; критично недофинансирана и с недостатъчно персонал. Много от тях посочват сериозен недостиг на подходящо квалифициран персонал, който да управлява сложните процеси, както липса на ясна стратегическа съгласуваност или ефективни механизми за многостепенна координация, за да се осигури резултат, който да доведе до разнообразие от услуги за грижи за деца, регулирани от стандарти, основани на права и ориентирани към резултати.

Проучването разкрива дискриминационно отношение от страна на някои доставчици на социални услуги, дълбоки страхове на уязвимите ромски родители от институциите и житейски опит с дискриминацията, който кара мнозина да се съмняват, че служителите винаги са действали „в най-добрия интерес на детето“. Както се изразява един критик, липсата на експертен персонал,

Ромските деца, както всички други деца, имат право на защита, грижа и да „израснат в семейна среда, в атмосфера на щастие, любов и разбиране.“

1 УНИЦЕФ, *Конвенция за правата на детето текст*. Достъпен [тук](#).

2 Фондация „Валидност“, „Проучване на неуспешния подход на България към деинституционализацията на хората с увреждания - нов доклад“, 20 октомври 2021. Достъпен [тук](#).

който да не изключва и да не обвинява уязвимите групи, позволява да се запазят дискриминационните и заклеймяващите практики - проблем, който години наред е бил прикриван от липсата на данни.

Освен това проучването установява, че преживяната дискриминация и високите нива на недоверие сред ромските общности се допълват от много ограничени или липсващи познания за функционирането на системата за грижи за деца или за процесите, които водят до настаняване на деца в институции.

Що се отнася до етнически дезагрегираните данни, официалната позиция продължава да бъде, че строгите закони за защита на данните както на ниво ЕС, така и на национално ниво, не позволяват събирането на данни, свързани с етническия произход. Проучването на ЕЦПР обаче показва, че данни за етническата принадлежност се събират и че министерството всъщност би могло да изготви анонимизирана етнически дезагрегирана информация относно броя на ромските деца, които са под държавна грижа, но избира да не го прави.³

Друга дискриминационна последица от системата, която премества младите хора в по-малки групови домове, разделени и изолирани в периферията на общностите, е, че оставя тези млади хора крайно неподготвени за живота извън системата. Това поставя младите хора, които излизат от системата, в опасно

уязвимо положение, особено тези с психо-социални увреждания. Преди процесът на ДИ да се счита за завършен, са необходими междусекторни усилия както по отношение на подготовката на тези млади хора за самостоятелен живот преди навършване на пълнолетие, така и за осигуряване на необходимата им подкрепа за живота извън системата.

От гледна точка на правата на човека, засилената отчетност и пълната прозрачност по отношение на функционирането на системата за закрила на детето са жизненоважни. Това задълбочено проучване на функционирането на системата за закрила на детето в България осветлява процесите на вземане на решения, които водят до непропорционално голям брой ромски деца, настанени в държавни институции за закрила. Това проучване е част от по-широкообхватни международни изследователски и застъпнически усилия на ЕЦПР и неговите национални партньори за осигуряване на доказателства за правни интервенции за предотвратяване на ненужните извеждания, за стимулиране на обществения дебат на национално и европейско равнище за прокарване на съществени реформи с цел изкореняване на умишлени и несъзнателни дискриминационни практики, за застъпничество за увеличаване на социалната подкрепа за семейства в затруднено положение и **за гарантиране, че децата не се извеждат от семействата им главно поради бедност и предрасъдци.**

Участниците станаха свидетели на това, че системата за грижи за деца е подложена на голямо напрежение, с критичен недостиг на ресурси и персонал.

3 ЕЦПР, *Погубени животи: Ромски деца в държавна грижа*, януари 2021. Достъпно [тук](#).

ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Повече от десетилетие проучвания и съдебни дела на Европейския център за правата на ромите (ЕЦПР) и неговите партньори разкриват, че ромските деца отдавна са свръхпредставени в държавните институции за грижи в сравнение с дела им от цялото население в България, Чехия, Унгария, Италия, Румъния и Словакия.⁴ Въпреки безспорния напредък, постигнат в намаляването на броя на децата в държавните институции в петте държави, все повече нараства загрижеността за самия процес. Няма съмнение, че намаляването на броя на децата е драматично, особено в България, където през последното десетилетие броят на децата в институции е намалял с 80 %.⁵

Въпреки това, поради липсата на етнически дезагрегирани данни, броят на ромските деца, отделени от биологичните си семейства и настанени в институционални, държавни и алтернативни институции, може да бъде оценен само въз основа на информация, събрана от социални работници, общностни медиатори и НПО, работещи в областта на правата на децата. Въпреки че съществуващите изследвания показват, че дискриминацията срещу ромите, социалното изключване и дълбоката бедност са ключови фактори, които допринасят за непропорционално големия брой ромски деца, настанени в държавни институции, това изследване има за цел да „навлезе по-дълбоко“, да събере по-задълбочена качествена и количествена информация, която да улесни ефективното водене на съдебни дела и застъпничеството, както и да предостави насоки за политики и спешни действия за решаване на тези проблеми в системата за грижа и закрила на детето в България.

Докладът съдържа цялостен преглед на правната и политическата рамка, свързани с разделянето на семейства и настаняването на деца в държавни институции за закрила на детето, както и в такива, осигурени от частни доставчици, включително приемна грижа. Той включва анализ на съществуващата литература, картографиране на системата за закрила на детето и проучване на начина,

по който в системата се обработват данни, свързани с етническата принадлежност. Специално внимание е отделено на идентифицирането на пропуските и практиките в законодателството и политиката, които допринасят за свръхпредставеността на ромските деца в институционална грижа. Изследването също така проучва структурните фактори, които поставят огромен брой ромски семейства в „риск“, изследва влиянието на обществените нагласи и навлиза в процесите на вземане на решения, които водят до непропорционално голям брой ромски деца, настанявани в държавни институции.

Освен това в доклада се оценява ефективността на рамката за закрила на детето и се посочват пропуските в предоставянето на услуги за уязвими семейства. В него се разглежда и въпросът дали има различно третиране на ромските деца в рамките на държавните институции за грижи и дали условията в домовете са еднакви за ромските и другите деца, както и дали има потенциал за сегрегация.

Като част от работата на терен за целите на изследването е проведено проучване, което разглежда как дискриминацията срещу ромите се съчетава с бедността, лошите жилищни условия и неадекватните услуги за подкрепа, за да се отрази на положението на ромските деца в системата за грижи за деца. В него се разглеждат различни сценарии от реалния живот, включващи новородени деца, изложени на риск от настаняване в специализирани институции, и се изследват потенциални стратегии за подкрепа с цел предотвратяване на извеждането на деца.

Документалното проучване на съществуващата законодателна и практическа рамка, както и проучването на място, са проведени през 2023 г. Трите отделни области, обхванати от теренното проучване - Стара Загора, Пловдив и Монтана - споделят характеристиките на висок процент ромско население и висока честота на социална интервенция, която води до разделяне на семейства.

4 Държавните институции за грижи включват държавните институции, в които се настаняват деца/младежи на възраст от 0 до 18 години, които са били изоставени или които са били отнети от грижите на родителите си и са настанени временно или постоянно поради предполагаема опасност. Това включва и приемната грижа. Алтернативното настаняване, като например центрове, управлявани от НПО, или държавни училища-интернати, също следва да бъде включено, доколкото те функционират в рамките на системата за закрила на детето или ако служителите по закрила на детето оказват влияние върху настаняването им в такива. Системите за задържане на малолетни и непълнолетни не са обхванати от настоящото изследване.

5 ЕЦПР, *Погубени животи: Ромски деца в държавна грижа*, януари 2021. Достъпно [тук](#).

КЛЮЧОВИ КОНСТАТАЦИИ

ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКИТЕ И ПРАВЕН АНАЛИЗ:

- Сложността на рамката за закрила на детето е огромна, тъй като нейните разпоредби не са обединени в един-единствен законодателен акт, а са разпределени в множество първични и вторични нормативни актове, които съдържат и разпоредби, регулиращи други обществени сфери.
- Усилията в областта на закрилата на детето все още са съсредоточени предимно върху реагирането на изоставянето и насърчаването на алтернативи на резидентната грижа, а не върху подкрепата на отношенията между родителите и децата в семейната среда.
- Ограниченото сътрудничество и координация остават обща слабост на системата за закрила на детето.
- Повечето от законите и подзаконовите актове в рамките на закрилата на детето съдържат изрична разпоредба, забраняваща дискриминацията. Въпреки този факт обаче в ЗСП и ЗСПД се съдържат и разпоредби, с които се отказва достъп до социални помощи и обезщетения в случаите, когато децата не са ваксинирани или не посещават редовно училище. Като се има предвид, че някои социални групи, като ромите, са изправени пред по-големи предизвикателства по отношение на достъпа до образование и здравеопазване, тези ограничителни разпоредби могат да се считат за силно дискриминационни, особено в светлината на факта, че превантивната част на системата за закрила на детето остава недостатъчно развита.
- Въпреки недостига на относими данни, разбити по етнически признак, може да се предположи, че е по-вероятно ромските деца да бъдат изведени от семействата си и да бъдат настанени в алтернативна грижа, отколкото децата от други етнически групи в страната.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО:

- Основните причини за оставяне на дете в институция са липсата на финансови средства и подходящи условия за отглеждане на детето поради бедност.
- Над половината от децата, настанени в изследваните институции за държавна грижа, са от ромски произход.
- Количественото проучване показва, че решението за настаняване на дете в специализирана институция обикновено се взема веднага след раждането или дори преди раждането му. Това подчертава **важността от започването на усилията за превенция на изоставянето възможно най-рано по време на бременността**. За да се постигне тази цел, подкрепата трябва да обхваща както бременността, така и периода непосредствено след раждането.
- 63,3 % от анкетиранияте смятат, че хората в техния квартал се страхуват, че социалните служби или Дирекцията за социално подпомагане, Отдел „Закрила на детето“ могат да отнемат децата им, а 29,2 % от анкетиранияте смятат, че родителите в техния квартал често имат такива опасения. Повече от половината респонденти, 50,4 %, смятат, че социалните работници може да не работят за най-добрия интерес на детето да остане в домашна среда.
- Качественото изследване посочва, че поради широко разпространените стереотипи и дискриминация ромските деца са по-слабо приети от приемните семейства и поради това повечето от тях са настанени в държавни институции.
- Качественото изследване също така разкрива значителни пропуски в политиките и практиките на прилагане, свързани с предотвратяването на разделянето и извеждането на деца от ромската общност.

ПРЕПОРЪКИ

- В законодателството за закрила на детето следва да се постави по-силен акцент върху **предотвратяването на изоставянето и отнемането на деца**, по-специално чрез предвиждане на по-релевантни мерки за подкрепа на родителите и намаляване на необходимостта от алтернативни грижи.
- Приемането на публични политики за закрила на детето на национално и местно равнище следва да се извършва в сътрудничество с НПО, които работят активно в областта на грижите за деца.
- Централните и местните власти следва да проведат целенасочено проучване на причините за разделянето на ромските деца от техните семейства и да приемат мерки, насочени конкретно към предотвратяване на извеждането поради социално-икономически фактори.

РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Както отбеляза Европейската комисия, задълбочаването на бедността и социалното изключване са основание за българското правителство да засили мерките за социално приобщаване: „Много романи страдат от крайна бедност, безработица, ниско ниво на образование, неподходящи жилища, лошо здраве и благосъстояние. Социалното изключване засилва предразсъдъците срещу ромите, като прави тяхната маргинализация социално приемлива.“⁶

Като цяло, както е отбелязано в Институционалния документ за европейската икономика за 2023 г., лошите

резултати на България по ключови институционални и управленски показатели в областта на съдебната независимост, корупцията и корпоративното управление на държавните предприятия оказват дългосрочно въздействие върху икономическия потенциал и благосъстоянието.⁷ Икономическият растеж и подобряването на жизнения стандарт след присъединяването на България към ЕС не са довели до намаляване на социалното неравенство, до намаляване на регионалните различия или до подобряване на относителния социално-икономически статус на ромите в България.

„Социалното изключване задълбочава предразсъдъците по отношение на ромите, като прави тяхната маргинализация социално приемлива.“

СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ЛИШЕНИЯ

Данните на Агенцията за основните права (FRA) ясно показват различията между ромите и останалата част от населението. Сред ключовите показатели са „степената на риск от бедност“ за ромите, която възлиза на 71 % в сравнение със средната стойност за страната от 24 %. За ромските деца на възраст 0-17 години процентът на риск от бедност е 77 % в сравнение с 28 % за общото население.⁸ Приблизително 62% от ромите живеят в тежки материални лишения, докато средното ниво за страната е 19%. При децата на възраст 0-17 години разликата е още по-голяма - 78% от ромите срещу 20% за останалите деца в България.

Ниските резултати по отношение на основните образователни умения са два пъти по-високи от средните за ЕС в България, като процентът е особено висок сред учениците в неравностойно положение.

Сегрегацията на ромските ученици на възраст 6-15 години е 64 %, което я прави най-силно изразена в Европа, след тази в Словакия. Процентът на НЕЕТ (неработещи, неучещи и необучаващи се) сред ромите на възраст 16-24 години е 54 % в сравнение с 14 % за останалата част от младежкото население.⁹

Здравната система в България се характеризира с „ограничен и неравнопоставен достъп до здравни услуги в цялата страна“¹⁰, а недостатъците ѝ се задълбочават от недостига на персонал, ниските инвестиции и разходи за здравеопазване и силната зависимост от собствени плащания. 15 % от общото население, което не е осигурено, има достъп само до няколко публично финансирани здравни услуги. Разликата в осигуряването е още по-голяма сред ромите, където 53 % от населението не е осигурено.¹¹

6 Европейска комисия, *Национална стратегия за равенство, включване и участие и на ромите на Република България (2021 - 2030)*, 15 декември 2021. Достъпна [тук](#).

7 Европейска комисия, Институционалния документ за европейската икономика, *2023 Национален доклад за България*, Институционален документ 226, юни 2023. Достъпен [тук](#).

8 Агенция за основните права на Европейския съюз, *Ромите в европейските държави*, 2012. Достъпно [тук](#).

9 *Ibid.*

10 Европейска комисия, Институционалния документ за европейската икономика, *2023 Национален доклад за България*, Институционален документ 226, юни 2023. Достъпен [тук](#).

11 *Ibid.*

Жилищните лишения при ромите са 66 % в сравнение с 22 % при останалата част от населението и, както предупреждава Европейската комисия, продължаващата пространствена сегрегация в градските и селските райони допълнително задълбочава социалното изключване и изолацията, което води до „влошаване на жилищните условия, до проблеми с изграждането и поддържането на инфраструктурата и хигиената, до транспортни проблеми и трудности при предоставянето на услуги.“¹² Както се подчертава в доклад на Световната банка от 2021 г., сегрегацията по местоживеење засилва сегрегацията в училищата, което води до последващи последици за неравенството в образованието. България има най-високото ниво на жилищна етническа сегрегация в Европа (83 %) и едно от най-високите нива на училищна сегрегация, което

означава, че „огромните отрицателни последици от училищната сегрегация за маргинализираните ученици са добре видими.“¹³

Тези социални неравенства се задълбочават от безпрецедентната политическа криза, в резултат на която в страната се проведеха пет Парламентарни избори в рамките на две години, без ясна победа за нито една партия или стабилна коалиция. Прелюдия към тази криза бяха масовите обществени вълнения и протести срещу широко разпространената корупция и завладяването на държавата от управляващата партия през 2020 г. Общественото недоверие и разочарование от политическия процес и държавните институции са дълбоки, а слабото управление заснава широко разпространеното чувство за несигурност.

АНТИ-РОМСКИ РАСИЗЪМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЯ

В този напрегнат и поляризиран политически контекст понятията за социална справедливост, приобщаване и права на човека са подложени на постоянни атаки, а принципите на справедливо третиране и равни възможности, от които се ръководят институционалните практики, са постоянно подкопавани. Вследствие на това маргинализираните общности, особено ромите, са изправени пред засилена дискриминация и изключване.

Това се изостря от подстрекателска и расистка реторика, често разпространявана от политици и обществени фигури и засилвана както от онлайн, така и от масовите медии. Ситуацията през 2020 г. беше толкова екстремна, че комисарят по правата на

човека на Съвета на Европа Дуня Миятович подчерта „ширещата се нетърпимост, проявявана към малцинствените групи в България“, и „изрази съжаление за климата на враждебност към ромите, по-специално към тези, които трябва да напуснат домовете си след митинги, насочени срещу тежките общности в няколко населени места.“¹⁴

Анти-ромската реторика и езикът на омразата не само заснават вредните стереотипи, но и легитимират дискриминационните действия и политики. Те създават среда, в която предразсъдъците са социално приемливи и дори насърчавани, което води до увеличаване на обществената враждебност и дискриминацията срещу ромите.

Това създава среда, в която редразсъдъците са социално приемливи и дори окуражавани.

Още през 2018 г. Комитетът по правата на човека на ООН изрази загрижеността си във връзка със съобщенията за зачестили прояви на реч на омразата и престъпления от омраза, особено срещу ромската общност, включително расистки, ксенофобски и нетолерантни изказвания по телевизията, в медиите и в интернет, от лица на най-високо държавно ниво и по време на предизборни кампании. Комитетът също така изрази загриженост относно:

(а) продължаващите твърдения за високо ниво на малтретиране от страна на служители на

правоприлагащите органи на лица при арест и задържане, както и за случаи на полицейско малтретиране на лица от ромски произход чрез „наказателни обиски“;

(б) неадекватни статистически данни за малтретиране и незаконна употреба на сила; и

(в) липсата на независим механизъм за надзор, който да разследва престъпно поведение от страна на служители на правоприлагащите органи.“¹⁵

Според проучване, цитирано в доклада на Хелзинкския комитет от 2020 г. „Виновни по подразбиране“, вероятността

12 Европейска комисия, *Национална стратегия за равенство, включване и участие и на ромите на Република България (2021 - 2030)*, 15 декември 2021. Достъпна [тук](#).

13 Световна банка, *Предизвикателства и възможности за подобряване на жилищните условия в маргинализираните общности в България*, април 2021 г. Достъпно [тук](#).

14 Съвет на Европа, *Доклад на комисаря по правата на човека Дуня Миятович за посещенията ѝ в България, 31 март 2020 г.* Достъпен [тук](#).

15 Комитет по правата на човека на ООН, *Заклучителни наблюдения по четвъртия периодичен доклад на България*, 15 ноември 2018 г. Достъпно [тук](#).

ромите в България да станат жертва на физическо полицейско насилие е два пъти по-голяма, отколкото при лицата, които не са от ромски произход, а лицата, които са се самоопределили като роми, са повече от 50 % от новите затворници, както и повече от 50 % от излежаващите присъди, въпреки че съставляват едва 10 % от населението.¹⁶

Комбинацията от ерозия на стандартите за правата на човека, политическа нестабилност, слабо управление и крехка икономика в едно много неравностойно общество означава, че в България перспективите за ефективна и съгласувана политическа рамка за приобщаване на ромите остават толкова далечни, колкото никога досега.

В България перспективите за ефективна и съгласувана политическа рамка за приобщаване на ромите остават толкова далечни, колкото и преди.

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПАНДЕМИЯТА КОВИД-19

Проучването на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) от 2020 г. относно въздействието на пандемията от корона вирус върху ромите показва, че вирусът е опустошил някои общности повече от други и че ромите, които често живеят в нестандартни и пренаселени жилищни условия, са изложени на повишен риск от заразяване с КОВИД-19. Ромските общности са с по-високо разпространение на хронични заболявания като диабет и сърдечносъдови заболявания, което ги прави по-уязвими към тежки последици, ако се заразят с КОВИД-19.¹⁷ В доклад от 2021 г. Световната банка заявява, че кризата КОВИД-19 допълнително ескалира тежкото икономическо положение на маргинализираните роми, като много от тях „не са в състояние да изгладят или компенсират загубата на доходи в резултат на внезапна безработица или намаляване на паричните преводи от чужбина.“

Преминването към дистанционно обучение по време на пандемията засегна непропорционално ромските деца, тъй като много семейства нямат достъп до необходимите технологии и интернет връзка за онлайн обучение. Данните на FRA подчертават, че само 43 % от ромските домакинства в България имат достъп до интернет, докато средно за страната този дял е над 75 %. Това прекъсване на образованието ще има дългосрочни последици за образователните постижения, като ще задълбочи съществуващите неравенства в образованието.

Ромите също бяха непропорционално засегнати от мерките, предприети за ограничаване на вируса. Затварянето и ограниченията на движението

непропорционално засегнаха вида работа, която много роми извършват, независимо дали са ангажирани в сивата икономика или работят като улични търговци, на пазари, в строителството или в рециклирането. Това „изостри несикурните им условия на живот и задълбочи неравенствата.“¹⁸

Между април и юни 2020 г. FRA отбеляза 10 блокирания на ромски квартали в цяла България, в които живеят десетки хиляди жители. Твърди се, че тези мерки са дискриминационни и непропорционални, и FRA цитира примери за използването на дронове с термосензори, използвани за идентифициране на хора с висока температура в Бургас, и самолет, разпръскващ 3000 литра дезинфектант върху ромски къщи и квартални улици в Ямбол.¹⁹

Въвеждането на рестриктивни мерки в ромските квартали в България според Амнести е съпроводено от „все по-враждебна антиромска реторика, често подклаждана от политиките“, които използват кризите в общественото здравеопазване, за да „представят ромите като колективна заплаха за общото население“.²⁰ През май 2020 г. двама специални докладчици на ООН по въпросите на расизма призоваха българското правителство да спре речта на омразата и расовата дискриминация срещу ромското малцинство в отговор на КОВИД-19 и да спре полицейските операции, насочени срещу ромските квартали по време на пандемията. Те изразиха дълбока загриженост „от дискриминационните ограничения, наложени на ромите на етическа основа, които открито се подкрепят от български държавни служители като част от по-широките мерки за предотвратяване на разпространението на КОВИД-19.“²¹

16 Диляна Ангелова и Славка Кукова, *Виновни по подразбиране: Дискриминацията срещу ромите в наказателно-правната система в България*, Български Хелзински Комитет, София, 2020, стр. 33. Достъпен [тук](#).

17 FRA, *Пандемията от корона вирус в ЕС – въздействие върху ромите и пътуващите* - Бюлетин 5, 29 септември 2020. Достъпен [тук](#).

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 Амнести Интернешънъл, *Стигматизация карантини на ромски квартали в Словакия и България*, 17 април 2020. Достъпен [тук](#).

21 Комитет за човешки права на ООН, Прес-съобщение: *България / КОВИД-19 отговор: “Спрате речта на омразата и расовата дискриминация срещу ромското малцинство”* – ООН експерт, 13 май 2020. Достъпно [тук](#).

ДЕТСКА БЕДНОСТ, ИЗКЛЮЧВАНЕ И НЕРАВЕНСТВА

В доклада на УНИЦЕФ за политиката по отношение на детската бедност от 2022 г. се посочва, че в България 36,2% от децата под 18 години са в риск от бедност. Тази цифра е една от най-високите в ЕС и значително по-висока от средната за ЕС, която е 24,2 %. Данните показват степента, в която децата от бедни домакинства в България са значително по-склонни да изпитват тежки жилищни лишения (39%) в сравнение с други деца от не-бедни домакинства (6%). За ромското население, повечето от което живее в бедност поради системна дискриминация, допълнителен специфичен фактор за бездомност и тежки жилищни лишения е големият брой жилища, разположени извън териториалното устройство и без строителна документация, в квартали с лоши жилищни условия и слаба или никаква инфраструктура.²²

Ромите са единствената етническа група, в която дялът на бедните надвишава този на не-богатите. Всъщност бедните роми са два пъти повече, отколкото не бедните: 66,2 % бедни срещу 33,8 % не бедни. Процентът на бедност и социално изключване сред ромските деца

също е непропорционално висок; макар че ромските деца съставляват едва 10,8 % от населението във възрастовата група 0-19 години, на тях се падат 46,5 % от общия брой бедни деца в България и 56,7 % от броя на децата, изпитващи сериозни жилищни лишения.²³ В бедните домакинства преобладават недохранването и консумацията на нискокачествени хранителни продукти: 52,3 % от ромските деца не могат да се хранят с месо, пиле или риба всеки втори ден поради финансови причини в сравнение с 9,7 % от децата от българската етническа група.²⁴

Рискът от бедност е значително по-висок за децата от домакинства, в които родителите имат само начално или по-ниско образование, са безработни или икономически неактивни, имат три или повече деца или живеят в селски райони: „Бедността е както резултат, така и двигател на социалното изключване на ромските деца, които в голяма степен са изключени от услугите за ОГРДВ, вероятно е да напуснат училище рано, да живеят в пренаселени жилища с лоши жилищни условия, вероятно е да напуснат училище рано, да живеят в пренаселени жилища с лоши жилищни условия и да нямат ефективен достъп до здравни грижи.”²⁵

Има два пъти повече бедни роми, отколкото не-бедни.

22 Регионален офис на УНИЦЕФ за Европа и Централна Азия. *Не/Равно детство: Задълбочено за детската бедност и социалното изключване в България*, 2022. Достъпно [тук](#).

23 *Ibid.*

24 УНИЦЕФ. *Състоянието на децата по света. Деца, храна и хранене*, 14 октомври 2019. Достъпно [тук](#).

25 Регионален офис на УНИЦЕФ за Европа и Централна Азия. *Не/Равно детство: Задълбочено за детската бедност и социалното изключване в България*, 2022. Достъпно [тук](#).

ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКИТЕ И ПРАВНАТА РАМКА

Основите на системата за закрила на детето в България са поставени от набор от принципи и общи правни предписания, съдържащи се в Конституцията. Сред тях са принципът, че семейството и децата в частност попадат под закрилата на обществото и държавата, както и разпоредбата, че отглеждането и грижата за децата е както право, така и задължение на техните

родители, в чието изпълнение те се подпомагат от държавата.²⁶ Освен това Конституцията постановява, че правилата и процедурите за ограничаване или отнемане на родителските права се определят в първичното законодателство и че децата, останали без грижите на своето семейство, попадат под специалната закрила на обществото и държавата.²⁷

ЗАКОН ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

Основното законодателство, което определя принципите и мерките за закрила на детето в България, както и институциите, натоварени с изпълнението на дейностите по закрила на детето, е Законът за закрила на детето (ЗЗД).²⁸ Законът за закрила на детето предвижда, че основните публични органи, отговорни за закрилата на детето, са: председателят на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), дирекциите на Агенцията за социално подпомагане (АСП), кметовете на общини, както и група от изчерпателно изброени министри.²⁹ Функциите на председателя на ДАЗД, който се назначава с решение на Министерския съвет, включват:

- да разработва публични политики за закрила на детето в сътрудничество с министерства и други държавни органи;

- да създава и контролира изпълнението на национални и регионални програми за закрила на детето; и от решаващо значение,
- да подпомага, насочва и координира усилията на всички участници в дейностите в системата за закрила на детето.³⁰

Освен това на централно ниво ДАЗД се подпомага от Национален съвет за закрила на детето – консултативен и координиращ орган, съставен от представители на министерства, публични агенции, общини и организации на гражданското общество.³¹

ДИРЕКЦИИ „СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ“

Дирекциите „Социално подпомагане“ (ДСП) към АСП отговарят за прилагането на политиките за закрила на детето на общинско ниво. Във всяка ДСП се създава отдел „Закрила на детето“. Някои от специфичните функции на ДСП включват: да прави препоръки до съответните общински съвети относно общински програми за закрила на детето; да определя конкретни мерки за закрила на детето и да контролира тяхното изпълнение; да извършва проверки по жалби за нарушаване на правата на децата; да оказва подкрепа

и помощ на семействата на нуждаещи се деца; и да поддържа регистри на деца, нуждаещи се или поставени под различни мерки за закрила.³²

На местно ниво ДСП се подпомагат от Комисии за детето, които са органи с консултативни и координиращи функции, подобни на тези на Националния съвет за закрила на детето на централно ниво. Всяка Комисия за детето се председателства от съответния кмет на общината и включва представители на местни звена

26 Чл. 14 и 47 от Конституцията на България, обн. ДВ бр. 56 от 13 юли 1991, посл. изм. ДВ бр. 100 от 18 декември 2015.

27 Чл. 47(4) и 47(5) от Конституцията.

28 Закон за закрила на детето, обн. ДВ бр. 48 от 13 юни 2000, посл. изм. ДВ бр. 62 от 5 август 2022.

29 Чл. 6 от ЗЗД.

30 Чл. 17а от ЗЗД.

31 Чл. 18 от ЗЗД.

32 Чл. 20 и 21 от ЗЗД.

на различни министерства, местни звена на публични агенции и граждански организации.³³

Законът за закрила на детето гласи, че всички деца имат право на защита на своето физическо, интелектуално, нравствено и социално развитие, както и право на защита на техните права и законни интереси.³⁴ Освен това ЗЗД забранява всякакви ограничения върху правата и привилегиите на децата, които се основават на раса, националност, етнически произход, пол, родословие, финансово състояние, религия, образование, лични убеждения или увреждане.

Другите права, предоставени на децата по ЗЗД, включват: защита от насилие, защита на самоличността на детето, право на изразяване, право на информиране и консултиране, защита на религиозните убеждения, защита на личните им данни и право на участие в административни и съдебни процедури, които засягат интересите на детето.³⁵ Освен това децата са задължени да зачитат правата на своите родители, настойници, полагащи грижи и обществото като цяло, както и да спазват обществения ред и морала.³⁶

Правната рамка в ЗЗД, отнасяща се до правата на детето, отразява разпоредбите на Конвенцията на ООН за правата на детето.³⁷ Специално внимание трябва да се обърне на правото на децата да участват в административни и съдебни производства, засягащи техните интереси. Съгласно ЗЗД в хода на такова производство трябва да бъде изслушано дете, ако е навършило 10 години, освен в случаите, когато това би нарушило интересите на детето.³⁸ Така законът определя 10-годишна възраст като праг за предоставяне на това конкретно право на всяко дете.

Освен това Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето (ППЗЗД) предвижда „висшите интереси на детето“ като основен принцип, който следва да ръководи всички действия на институциите за закрила на детето при изпълнение на техните функции.³⁹ ЗЗД определя най-добрите интереси като оценка на:

- желанията и чувствата на детето;
- физическите, психологическите и емоционалните нужди на детето;

- възрастта, пола, произхода и други характеристики на детето;
- капацитета на родителите да полагат грижи за детето;
- вредата, която е била или може да бъде нанесена на дете, и;
- последиците за детето в резултат на промяна в обстоятелствата.⁴⁰

Понятието най-добри интереси е разработено от Комитета на ООН по правата на детето, който заявява, че „оценката на най-добрите интереси на детето трябва да включва зачитане на правото на детето да изразява свободно своите възгледи и надлежно отчитане на изразените възгледи по всички въпроси, засягащи детето.“⁴¹

В тази връзка трябва да се подчертае, че преди измененията на ЗЗДЗП от 2019 г. социалните работници не бяха задължени да консултират деца и да получават тяхното съгласие по отношение на плановете за действие, изготвени от социалните работници в случаи на идентифицирана нужда от закрила.⁴² Този проблем, който до известна степен подкопава принципа на „най-добрия интерес“, беше разгледан от споменатите изменения на ППЗЗД и понастоящем правилата предвиждат социалните работници да консултират плановете за действие със съответното дете, освен ако това не би нарушило правата и интересите на детето.⁴³ Правата и интересите на децата са допълнително защитени от редица политически документи. Трябва да се отбележи обаче, че всеобхватният национален стратегически документ, който трябва да осигури рамката за всички специфични програми и инициативи в областта на закрилата на детето, в момента е остарял.

През юни 2019 г. проектът на Национална стратегия за детето 2019-2030 г. беше внезапно оттеглен поради организирана обществена реакция срещу правата на децата. Както съобщиха от Национална мрежа за децата в България, проектът на стратегия е бил подложен на мащабна дезинформационна кампания от крайно десни организации и радикални религиозни групи, които отправят „фалшиви и провокативни твърдения, че тя намалява правата на родителите и че държавата и социалните

33 Чл. 20а от ЗЗД.

34 Чл. 10 от ЗЗД.

35 Вж. Глава II от ЗЗД: Права на детето.

36 Чл. 15а от ЗЗД.

37 Конвенция за правата на детето (1989) Договор № 27531. *Договори на ООН Series*, 1577, стр. 3-178.

38 Чл. 15 от ЗЗД.

39 Чл. 4 Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето, обн. ДВ бр. 66 от 25 юли 2003, посл. Изм. ДВ бр. 49 от 6 юни 2023.

40 Пар. 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗЗД.

41 Комитет за Правата на детето на ООН (КПД), *Генерален коментар No. 14 (2013) относно правото на детето най-добрият му интерес да бъде взет под първостепенно внимание (чл. 3, пар. 1)*, 29 май 2013, CRC /C/GC/14.

42 Вж. Fresno, J. et al, 2019. *Анализ на системата за закрила на детето в България*. Fresno, the Right Link and PMG Analytics, стр. 30-31.

43 Чл. 16а от ППЗЗД.

служби ще могат да отнемат деца от техните семейства „въз основа на норвежкия модел за закрила на детето.“⁴⁴

Фалшивите наративи бързо набраха сила в публичния дискурс, че децата могат да бъдат отнемани по банални причини, „като например отказ да се купи играчка или сладолед на детето и вместо това ще бъдат дадени на норвежки гей двойки за осиновяване.“⁴⁵ Тези необичайни твърдения изключиха всякакъв рационален дебат и разпалиха обществените страхове от прекомерна власт на държавата, твърде нетърпелива да изтръгне децата от семействата им. Усилията да се обяснят истинските цели на стратегията – като подобряване на благосъстоянието на децата, предоставяне на по-добра подкрепа на семейства в криза и гарантиране на безопасността и благосъстоянието на децата – просто бяха заглушени от вълната от сензационна дезинформация. Правителството от своя страна не успя да обясни на обществото важността на стратегията: „Вместо това пълното мълчание беше последвано от изявление на премиера Бойко Борисов, че Стратегията е оттеглена и няма да бъде приета.“⁴⁶

Пет години по-късно нова национална стратегия все още не е приета. Липсата на национална стратегия възпрепятства разработването на национални програми за закрила на детето, които обикновено трябва да се изготвят ежегодно. Следователно националните власти, особено Народното събрание

и Министерският съвет, в момента непрекъснато нарушават задълженията си по основното законодателство за закрила на детето в страната.

Междувременно правителството прие Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца (2023 – 2026).⁴⁷ Основните цели на програмата са намаляване на случаите на насилие и злоупотреби с деца, подобряване на координацията и докладването между компетентните институции и изграждане на капацитета на експертите, работещи с деца жертви. Освен това Програмата използва подход на нулева толерантност към всички форми на насилие и се стреми да въведе мерки за повишаване на обществената осведоменост относно проблемите, пред които са изправени децата.

През април 2024 г. Eurochild докладва за напредъка в процеса на консултации по проекта на Националната стратегия за детето 2024-2030 г. и Наредбата за качество на социалните услуги, която беше приета през юни 2022 г.⁴⁸ Но смисленият напредък отново е заложник на политическа съдба. Както беше съобщено през август 2024 г., политическата нестабилност в България се задълбочи още повече, тъй като опитите за съставяне на правителство многократно се проваляха след изборите през юни 2024 г. и се очаква уморените избиратели в страната да се отправят към урните през есента за седми път от три години.⁴⁹

44 Eurochild, News: *Bulgaria's National Strategy for the Child 2019-2030 withdrawn following disinformation campaigns*, 16 юни 2019. Достъпно [тук](#).

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца (2023 – 2026), Приета с Указ No. 51 на Министерски съвет от 23 януари 2023.

48 Eurochild, *Insights and perspectives on children's rights in Bulgaria*, 10 април 2024. Достъпно [тук](#).

49 Balkan Insight, *Bulgaria Heads to Seventh Election Amid Voter Fatigue*, 5 август 2024. Достъпно [тук](#).

МЕРКИ ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

ДЕЦА В РИСК

Законът за закрила на детето (ЗЗД) изисква предоставянето на специална закрила на всички деца в риск.⁵⁰ Определението за „дете в риск“ се съдържа в пар. 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на ЗЗД и включва:

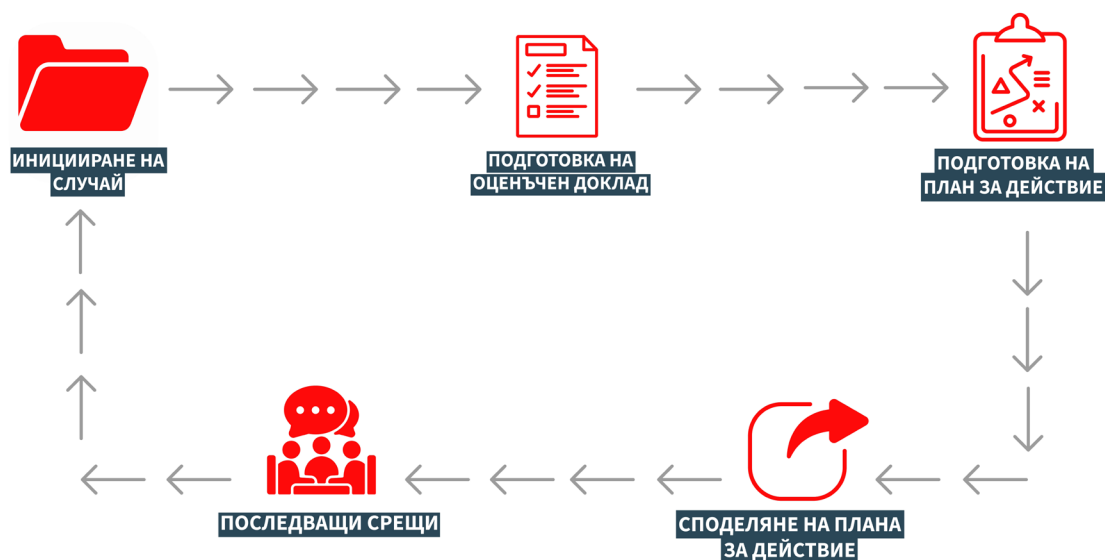
- деца, чиито родители са ги оставили без грижи или чиито родители са починали, неизвестни, лишени или с ограничени родителски права;
- деца, които са станали жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или малтретиране във или извън семейната среда;
- деца, чието физическо, психологическо, интелектуално или социално развитие е застрашено от увреждане, и; деца, които са напуснали училище или за тях има опасност от отпадане.

Процедурата за преценка на необходимостта от прилагане на мерки за закрила на детето в конкретен случай започва с постъпване на жалба в една от дирекциите „Социално подпомагане“ (ДСП), която може да бъде подадена от дете, от родителите на детето или от всяко физическо лице, публичен орган или друго юридическо лице.⁵¹

След като бъде получена, жалбата се разглежда в рамките на 10 дни (или в случаите на насилие или експлоатация на дете в рамките на 24 часа) от социален работник на съответната ДСП, който събира информация от различни източници, включително засегнатото дете, семейството, роднините, детската градина или училището, общопрактикуващия лекар, съседите и други

ДСП. Социалният работник образува случай, когато се установи, че детето е в риск. В рамките на четири седмици след откриване на случай, социалният работник изготвя доклад за оценка, който включва оценка на рисковете за детето, възможностите на родителите и наличните ресурси за коригиране на ситуацията.

Въз основа на доклада за оценка социалният работник разработва план за действие с краткосрочни и дългосрочни цели, включително мерки за закрила на детето и дейности за постигане на тези цели. Планът за действие се споделя с лицата, които се грижат за детето и с детето, като социалният работник организира последващи срещи с всички заинтересовани страни поне веднъж на шест месеца.⁵²



Фигура 1. Процедура за управление на социален случай

50 Чл. 5 от ЗЗД.

51 Чл. 9 от ППЗЗД.

52 Чл. 16 и чл. 16а от ППЗЗД.

Различните видове мерки за закрила на детето, които планът за действие на социалния работник може да предвиди, са посочени в ЗЗД и включват, наред с другото: (а) предоставяне на подкрепа, помощ и услуги в рамките на семейната среда на съответното дете; (б) настаняване на детето под грижите на роднини и разширено семейство; (в) осиновяване; (г) настаняване на детето в приемно семейство и предоставяне на интегрирани здравни и социални услуги за резидентна грижа.⁵³

Мерките за закрила в семейна среда имат за цел да подкрепят родителите и лицата, полагащи грижи в

процеса на отглеждане и грижи за деца в риск. Тези мерки са насочени към изграждане на капацитет чрез предлагане на педагогически, психологически и правни консултации на родители и лица, полагащи грижи. Засегнатите деца получават и подкрепа под формата на информация и консултации за подходящи възможности за обучение или работа.⁵⁴ В случай, че родителите или лицата, които се грижат за тях, откажат да съдействат за изпълнението на изготвения план за действие, директорът на съответната ДСП може да издаде задължително предписание.⁵⁵

СОЦИАЛНИ УСЛУГИ И СОЦИАЛНИ ПОМОЩИ

Закон за социалните услуги (ЗСУ): Предоставянето на социални услуги, включително прилагането на мерки за закрила на детето, се регламентира от Закона за социалните услуги (ЗСУ).⁵⁶ ЗСУ беше приет през 2019 г. и въведе значителни промени в нормативната уредба, уреждаща развитието и предоставянето на социално подпомагане в България. Преди приемането на ЗСУ социалните услуги се регулираха предимно от Закона за социално подпомагане.

Новото законодателство, уредено в ЗСУ поставя по-силен акцент върху конкретни групи лица, по-специално деца с увреждания и деца в риск. Законът възприе нов, интегриран подход за предоставяне на социални услуги, който се стреми да насърчи полесен достъп и координация на различните услуги по по-унифицирана процедура. И накрая, ЗСУ поставя силен акцент върху значението на качеството при предоставянето на социални услуги. В тази връзка законът предвижда създаването на нов публичен орган – Агенция за качество на социалните услуги, която да има за задача да наблюдава и контролира предоставянето на социални услуги и да издава лицензи на доставчиците.⁵⁷ Съгласно ЗСУ доставчици на социални услуги могат да бъдат общините, както и частни субекти – физически и юридически лица.⁵⁸

След приемането на ЗСУ обхватът на Закона за социално подпомагане⁵⁹ беше значително ограничен, а разпоредбата, свързана с регулирането на социалните услуги, беше

изцяло премахната от съдържанието на закона. Основният фокус сега е предоставянето на социално подпомагане чрез парични помощи и обезщетения в натура и гарантиране на подкрепа за социалното включване на лицата, получаващи такива помощи.⁶⁰

Закон за социалното подпомагане (ЗСП): ЗСП създава Агенцията за социално подпомагане и нейните териториални звена – Дирекциите за социално подпомагане (ДСП), споменати по-горе – и очертава функциите на Агенцията, които включват: прилагане на политики за социално подпомагане, разработени на централно ниво; осигуряване на предоставянето на социални помощи; разработване на единна система за оценка и контрол върху работата на ДСП; и поддържане на регистри на деца, нуждаещи се от осиновяване и на потенциални осиновяващи семейства.⁶¹

ЗСП съдържа специфична разпоредба, забраняваща всякаква форма на пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, етнически произход, гражданство, религия, политически убеждения или всяко друго качество или признак, посочени в националното или международното законодателство.⁶² В същото време ЗСП предвижда, че родителите, осиновителите, настойниците и лицата, полагащи грижи по ЗЗД, могат да получават месечно социално подпомагане само ако детето посещава редовно детска градина или училище (в зависимост от възрастта му), освен ако посещаемостта не е невъзможно поради здравословното състояние на детето.⁶³

53 Чл. 4 от ЗЗД.

54 Чл. 23 от ЗЗД.

55 Чл. 18, ал. 4 от ППЗЗД.

56 Закон за социалните услуги, обн. ДВ бр. 24 от 22 март 2019, посл. изм. ДВ бр. 104 от 30 декември 2022.

57 Чл. 22 от Закон за социалните услуги (ЗСУ).

58 Чл. 29 и 30 от ЗСУ.

59 Закон за социалното подпомагане, обн. ДВ бр. 56 от 19 май 1998, посл. доп. ДВ бр. 102 от 23 декември 2022.

60 Чл. 1 от Закон за социалното подпомагане (ЗСП).

61 Чл. 6 от ЗСП.

62 Чл. 3 от ЗСП.

63 Чл. 11(3) от ЗСП.

Конкретните условия и ред за предоставяне на социални помощи са подробно разписани в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП).⁶⁴ Следва да се подчертае, че правилата предвиждат намаления или дори пълно отнемане на месечните и целеви помощи в случаите, когато децата, за които се полага грижа не са били записани на училище или детска градина, или когато не са преминали необходимите рутинни прегледи и профилактика, или не са направени задължителни имунизации.⁶⁵ Правилникът за прилагане на Закона за социалното подпомагане също така предвижда създаването на обществени съвети, отговорни за подпомагане на прилагането на политиките за социално подпомагане на местно ниво.⁶⁶

Преди влизането в сила на Закона за социалните услуги ППЗСП регламентираше също така и предоставянето на социални услуги, но понастоящем тази уредба е прехвърлена в обхвата на Правилника за прилагане на Закона за социалните услуги (ППЗСУ).⁶⁷ ППЗСУ изцяло промени модела на управление и администриране на социалните услуги, включително тяхното

дефиниране и категоризиране, начина на предоставяне и финансирането им. От решаващо значение е, че ППЗСУ предписва интегриран и координиран подход за предоставяне на социална подкрепа, в който централна роля е предвидена за доставчиците на социални услуги. Под надзора на ДСП доставчиците изготвят индивидуални планове за подкрепа за лица в нужда и организират предоставянето на интегрирана помощ от различни социални системи.⁶⁸

Закон за семейните помощи за деца: Друг относим закон в контекста на предоставянето на социално подпомагане е Законът за семейните помощи за деца (ЗСПД).⁶⁹ ЗСПД урежда правата и процедурите за получаване на семейни надбавки (парични и в натура), които да помогнат за покриване на всякакви разходи, свързани с бременност и отглеждане на дете. Подобно на ЗСП и ППЗСП, ЗСПД също съдържа правни норми, които ограничават или изключват правото на семейни надбавки, когато децата не посещават училище или не са преминали профилактични прегледи или задължителни имунизации.⁷⁰

ИЗВЕЖДАНЕ НА ДЕЦА ОТ СЕМЕЙСТВАТА И РЕИНТЕГРАЦИЯ

Дете може да бъде изведено от семейната му среда само при изчерпателно посочени обстоятелства, включващи: случаите, в които родителите на детето са починали, неизвестни, лишени от родителски права или с ограничени родителски права;

- продължителна невъзможност на родителя да се грижи за детето или случаите, в които родителят постоянно не се грижи за детето без основателна причина;
- или когато детето е станало жертва на насилие в семейството, или има сериозна заплахата от увреждане на физическото, психологическото, интелектуалното или социалното развитие на детето.⁷¹
- Освен това ЗЗД изрично предвижда, че извеждането на дете може да се прилага като мярка за закрила само ако са изчерпани всички мерки за закрила в семейната среда, освен в случаите, когато извеждането се налага спешно.

Настаняването на дете под грижите на близки и роднини, в приемно семейство или в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа трябва да бъде постановено от съда.⁷² Преди започване на съдебно производство и докато делото е висящо, ДСП, в чиято юрисдикция е настоящият адрес на съответното дете, може да предприеме временно настаняване чрез административна заповед.⁷³ Заповедта за временно настаняване се изпълнява незабавно, но може да се обжалва пред съда от родителите на съответното дете в 14-дневен срок от получаването ѝ.⁷⁴ Няма законово ограничение за продължителността на временното настаняване. Съдебното производство за принудително настаняване като мярка за защита започва с молба до районния съд, която се подава от ДСП в едномесечен срок от датата на издаване на заповедта за временно настаняване. Производството може да бъде образувано и от прокурора или родителите на съответното дете. Съдът се произнася с решение, с което може да уважи искането или да наложи

64 Чл. 9 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗСП), обн. ДВ бр. 133 от 11 ноември 1998, посл. доп. ДВ бр. 44 от 19 май 2023.

65 Чл. 9 и Чл. 14, между другите, от ППЗСП.

66 Чл. 52 от ППЗСП.

67 Правилник за прилагане на Закона за социалните услуги, обн. ДВ бр. 98 от 17 ноември 2020.

68 Раздели II и IV от Глава 2 от ППЗСУ.

69 Закон за семейните помощи за деца, обн. ДВ бр. 32 от 29 март 2002, посл. доп. ДВ бр. 102 от 23 декември 2022.

70 Чл. 7 и Чл. 8, между другите, от ЗСПД.

71 Чл. 25 от ЗЗД.

72 Чл. 26 от ЗЗД.

73 Чл. 27 от ЗЗД.

74 Чл. 27 а от ЗЗД.

мярка за защита, различна от исканата, но във всички случаи трябва ясно да посочи продължителността на настаняването извън семейната среда.⁷⁵

Семейството, в което детето е настанено по силата на съдебно решение - било то семейство на роднини или приемно семейство - е длъжно да предостави на родителите на детето информация за детето и да съдейства за поддържане на връзката между родителите и детето.⁷⁶ Настаняването може да бъде прекратено от районния съд по искане на родителите, близките, приемното семейство, ДСП или прокурора.⁷⁷ Докато съдебното производство е висящо, директорът на съответната ДСП може временно да преустанови настаняването. В този случай ДСП може да вземе решение относно бъдещото отглеждане и възпитание на детето или да наложи друга временна мярка за закрила на детето в съответствие с най-добрия интерес му интерес. Решението на районния съд може да се обжалва пред окръжния съд, но обжалването не спира изпълнението.

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

През 2010 г. българските власти приеха Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България” 2010 – 2025 г. В стратегията се посочва, че настаняването на деца в институции нарушава техните права, гарантирани от международните конвенции, по които България е страна, и възпроизвежда дискриминационни практики в образованието и достъпа до качествени грижи и услуги.

Стратегията представляваше политически ангажимент за реформиране на системата за грижи, за стартиране на процес, който да предотврати извеждането и настаняването на деца в държавни институции и да създаде нови възможности за децата и семействата да получат подкрепа от общността; за замяна на „класическите“ институции за настаняване с мрежа от услуги в общността и осигуряване на по-добро качество на грижите.⁸¹

Планът за действие от 2016 г. идентифицира някои от основните предизвикателства, пред които е изправен процесът след стартирането му:

- Недостатъчна и неефективна координация между министерства, местни власти и доставчици на

Уместно е да се спомене и Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция.⁷⁸ Този подзаконов акт има за цел да постави по-силен акцент върху подкрепата на семействата и децата чрез мерки за защита в рамките на семейната среда, т.е. целта му е да възпира настаняването в детски заведения чрез превантивни механизми. Наредбата е особено ориентирана към новородените деца и бременните жени, като мерките за закрила, които предвижда, се прилагат временно – за срок до 12 месеца.⁷⁹ Освен това наредбата определя условията, при които детето може да се реинтегрира в семейството си, както и обстоятелствата, при които не трябва да се предприемат усилия за реинтеграция.⁸⁰ Процедурата за реинтеграция започва по предложение на социалния работник, който отговаря за случая, направено въз основа на доклад за оценка на капацитета на родителите и нуждите на съответното дете.

услуги; и липса на съвместно прилагане на политики между различните агенции, свързани със закрилата и благосъстоянието на детето;

- Създаване на базирани в общността услуги, които или работят паралелно с големите институции, или всъщност имитират или дублират институционалния модел;
- Липса на капацитет в системата за закрила на детето, в частност отделите за закрила на детето (ОЗД) в дирекциите „Социално подпомагане” (ДСП);
- Неадекватно финансиране, неефективно използване и неусвояване на наличните фондове на ЕС и неравномерен напредък и регионални различия.⁸²

В Плана за действие са очертани планирани и разчетени дейности, които да изключат необходимостта от съществуването на специализирани детски заведения и системно да ги закриват; разработване на необходимата законова рамка за подпомагане на прехода към грижа в общността и семейството; и подобряване на ефективността на системата за грижи за уязвими деца и техните семейства.⁸³

75 Чл. 28 от ЗЗД.

76 Чл. 33 от ЗЗД.

77 Чл. 30 от ЗЗД.

78 Приета с Указ No. 181 от 11 август 2003, посл. доп. ДВ бр. 37 от 7 май 2019.

79 Членове 2-6 от Наредбата.

80 Чл. 17 от Наредбата.

81 Република България, Министерство на труда и социалната политика, *Деинституционализация на грижата за деца*. Достъпно [тук](#).

82 Република България, Министерство на труда и социалната политика, *Актуализиран план за действие за изпълнение на националната стратегия “Визия за деинституционализацията на децата в Република България” 2010–2025*. Достъпно [тук](#).

83 *Ibid.*

Мониторинговият доклад за 2019 г. относно изпълнението на актуализирания план за действие посочва, че само 21 детски заведения са останали работещи през 2019 г. в сравнение със 137 такива институции през 2010 г.⁸⁴ Общият брой на децата в институционални грижи е 510, като през 2019 г. са закрити пет дома за деца без родителска грижа. Мониторинговият доклад подчертава важността на реформата в предоставянето на социални услуги чрез приемането на Закона за социалните услуги и определя това като ключова стъпка за финализиране на процеса на деинституционализация.⁸⁵

При все че националната политика за деинституционализация на грижите за деца (ДИ)

първоначално беше планирана да приключи през 2025 г., тя беше публично обявена за успешно завършена предсрочно през 2019 г. и правителството реши да не актуализира плана за деинституционализация след 2021 г. Както Eurochild посочи с изявление от 2020 г.: „реформата в грижите за децата далеч не е приключила“. В изявлението се отбелязва, че макар България често да е представяна като „дете на плакат“ за това как ЕС може да подкрепи деинституционализацията, има критики към непропорционалното инвестиране на средства от ЕС в изграждането на нови малки групови домове в цяла България: „някои от тези нови малки домове за настаняване поддържат институционална култура поради липса на включване в общността, съчетано с нисък морал, обучение и подкрепа на персонала.“⁸⁶

„Реформата в системата за институционални грижи в България е далеч от завършена.“

В изявлението се изразява загриженост относно забавянето на ангажимента на правителството на фона на по-широка реакция срещу правата на човека и прогресивните социални политики – „токсична смес, в която най-уязвимите в обществото могат да загубят най-много“ – и се отбелязва, че тъжната реалност е, че някои от планираните „бенефициенти“ на реформите за деинституционализация, „все още страдат от дехуманизация в ръцете на пренапрегнат персонал“. През 2020 г. Eurochild призова властите за

- Разработване на пътна карта за привеждане в действие на втория план за действие за изпълнение на националната стратегия „Визия за деинституционализация на деца“ за периода 2020 – 2025 г. и цялостна рамка за мониторинг и оценка за наблюдение на напредъка, предизвикателствата и информиране за развитието на политики и практики.
- Подобряване на качеството на алтернативната грижа и подкрепа за създаването на стабилни механизми за наблюдение, за да се гарантира, че децата се приемат в системата за алтернативна грижа само след като всички възможни средства за задържането им при техните родители или в разширеното семейство са проучени и изчерпани.⁸⁷

Що се отнася до това дали и до каква степен процесът на деинституционализация може да се счита за успешен, според резултатите от проучване, проведено

от Ноу-хау Центъра за алтернативна грижа за деца се оказва, че за тези, за които ДИ е програма за постигане на зададени резултати по планирани проекти – т.е. брой затворени институции, създадени нови услуги, брой назначени доставчици на услуги – той е успешен и завършен; докато за тези, за които гарантирането на човешките права на децата е от най-голямо значение, процесът се счита за провал.⁸⁸

Критиците на ДИ цитираха доказателства, според които „в новосъздадените социални услуги за деца в общността отношенията са институционализирани, защото това, което доминира в тях, са правилата и процедурите, а не отношенията на привързаност – основният фактор за доброто развитие на детето“. ДИ се счита за провал и поради това, че мерките за превенция на раздялата и реинтеграцията не са достатъчно ефективни и по данни на Агенцията за социално подпомагане успеваемостта на случаите на превенция и реинтеграция намалява.⁸⁹

В заключение Ноу-хау центърът насочи вниманието към често пренебрегвания човешки фактор в закъсалния и незавършен процес на ДИ и как дефицитите произтичат от дълбоко недоверие към научните данни, липса на основани на доказателства политики и практики, затруднения в критичното мислене, липса на представа за опита на хората на място и продължаваща стигма върху цели групи хора; и как „в социалната сфера е особено трудно да се преодолее нагласата, че уязвимите групи не могат да бъдат интегрирани.“

84 2019 Мониторингов доклад по изпълнението Актуализиран план за действие за изпълнението на Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на деца в Република България“ 2010–2025, стр. 3-5.

85 *Ibid* на стр. 66-67.

86 Eurochild, *Care reform in Bulgaria is far from over: Statement in reaction to Disability Rights International Report*, Брюксел, 20 март 2020. Достъпен [тук](#).

87 *Ibid*.

88 Ноу-хау център за алтернативна грижа за деца, *Българската деинституционализация – провал или успех?*, април 2022. Достъпен [тук](#).

89 *Ibid*.

„Особено трудно е да се преодолее разбирането, че уязвимите групи не могат да се интегрират.“

Процесът на ДИ продължава да разделя децата и семействата, а в системата за грижи липсват специализирани подходи за превенция; не се е подобрило качеството на държавната грижа и липсва експертен капацитет и кадри, които „не изключват и не обвиняват хората от уязвимите групи“. Без тези нагласи и умения Ноу-хау центърът заявя, че:

*„методиката за работа по индивидуален случай е нарушена, което води до утвърждаване на дискриминационни и стигматизиращи практики. Липсата на данни прикрива проблемите от години, но също така прикрива някои успешни интервенции за справяне с тях.“*⁹⁰

Тези дефицити се усложняват от свръхцентрализирана система за управление, която издава общи инструкции, изключващи индивидуализирани и съобразени с локализиращия контекст и интересите на общностите, родителите и децата интервенции.

В осъдително обвинение срещу хронично недофинансираната и обхваната от кризи система за грижи, докладът описва, че родителите остават изключени от интервенциите на социалната система и служителите

като цяло „имат лошо отношение към родителите, смятат ги за безнадеждни“, както и че алтернативната грижа възпроизвежда институционалния работещ модел на вземане на решения в самата система за закрила.

Друг проблем беше, че огромна част от персонала в малките домове за грижи преди това е работил в институции и е прехвърлил институционалния модел на грижа на новите си работни места без достатъчно обучение; „Липсата на опит и умения, формалното и неефективно обучение и „институционалната феда“ доведоха до емоционална динамика в отношенията деца-възпитатели, характеризирани се с неясни и нездравословни психологически граници.“⁹¹

Що се отнася до децата, при все че старите домове вече са закрити, докладът установи, че децата остават масово институционализирани, лишени от жизненоважната връзка на привързаността. Връзките на децата с близките им хора системно се прекъсват при влизането им в системата и децата често биват местени от едно място на друго. Това причинява „токсичен хроничен стрес, чиято психологическа цена се изразява в прекъснато образование, липса на професия, психични проблеми или неразвити умения за независим живот.“⁹²

Алтернативната грижа преповтаря институционалния работен модел на вземане на вътрешно решение в системата за закрила.

ПРИЕМНА ГРИЖА

Приемната грижа е една от най-желаните форми на алтернативна грижа, тъй като осигурява на децата в риск среда, която се доближава до семейния живот, с който са свикнали. В ЗЗД приемната грижа се определя като отглеждане и възпитание на дете, поставено под грижите на роднини, разширено семейство или приемно семейство.⁹³ Приемно семейство може да бъде семейна двойка или самотно лице, на което е поверена грижата за дете съгласно условията на специален договор.

Приемните семейства могат да бъдат и професионални, като в този случай се изисква да притежават квалификация за отглеждане на деца, придобита по реда на наредба, издадена от Министерския съвет. От 2024 г. един приеман родител може да получава до 1399,50 лв. месечно за едно дете (717 евро). Освен това държавата предоставя финансови средства за месечна издръжка на едно дете в приемно семейство, която се равнява на до 576 лв. месечно (294 евро) в зависимост от възрастта на детето.

90 Ibid.

91 Гергана Ненова и Радостина Антонова, 'Правата на децата в България между теорията и практиката: Случаят с реформата за деинституционализация.' *Intersections, EEJSP* 9 (2): 54–71, 16 септември 2023. Достъпен [тук](#).

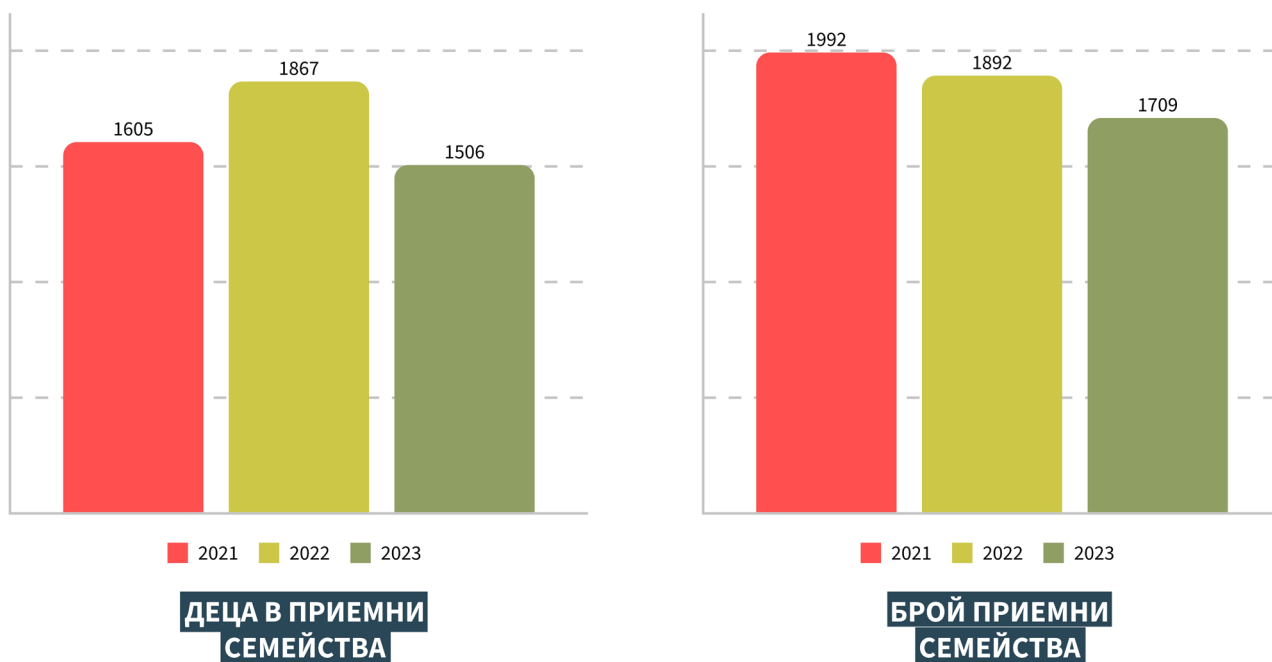
92 Ноу-хау център за алтернативна грижа за деца, Българската деинституционализация – провал или успех?, април 2022. Достъпен [тук](#).

93 Чл. 34а от ЗЗД.

Трябва да се има предвид, че на приемните родители не се предоставят никакви родителски права или задължения, за разлика от осиновителите например. Кандидатите за приемни родители се проверяват и одобряват от Комисията по приемна грижа, която се създава към всяка регионална дирекция за социално подпомагане (РАСП). РАСП са задължени да поддържат регистри на всички одобрени приемни семейства.

Деца на възраст от 0 до 3 години и деца със специални нужди се настаняват в приемни семейства с предимство. През 2022 г. 683 деца са настанени в приемни семейства, а общият брой на децата в приемна грижа в края на 2022 г. е 1593.⁹⁴ За сравнение, броят на децата,

настанени в приемни семейства през 2021 г., е 632, а общият брой на децата в приемни семейства в края на 2021 г. е 1690. Освен това през 2022 г. в регистъра на приемните семейства са добавени 85 нови семейства (84 професионални и 1 доброволно семейство), в сравнение със 101 нови семейства през 2021 г. (всички професионални).⁹⁵ Общият брой на регистрираните приемни семейства през 2022 г. е 1892 в сравнение с 1990 през 2021 г. Този спад в броя подсказва, че приемната грижа не се популяризира или подкрепя в достатъчна степен в България, въпреки че има огромен потенциал да допринесе за успешното приключване на деинституционализацията както в количествено, така и в качествено отношение.



Фигура 2. Брой на децата в приемни семейства 2021 - 2023 г.

В доклада си за 2023 г. Националната мрежа за децата (Мрежата) съобщава, че държавата е оставила приемната грижа и нейното развитие „в застой“. Честите смени на правителствата доведоха до сериозно пренебрегване на политиките и освен „голямата промяна на хартия“ през 2021 г. – съгласно която държавният бюджет вече покрива възнагражденията на приемните родители, финансирани преди това от фондовете на ЕС - реформите за промяна на нормативната уредба и създаване на единен финансов стандарт за приемната грижа на практика бяха замразени. По този начин държавните решения за подобряване на качеството и осигуряване на устойчивост на процеса на приемна грижа, както и за улесняване на официалното участие на гражданския сектор, отново бяха отложени.⁹⁶

Тревожните тенденции включват факта, че интересът към приемната грижа намалява с всяка изминала година: в края на 2023 г. в цялата страна има само четири доброволни приемни семейства. Друг проблем, който буди загриженост, е фактът, че много деца в приемни семейства живеят в села и малки градове, където достъпът до социални услуги, както и ресурсите за социализация са ограничени.

Мрежата докладва, че в почти 10% от общините, които са подписали договор с АСП за предоставяне на приемна грижа, няма подписани договори с приемни семейства: т.е. няма активни приемни родители и „почти не се работи за промяна на мотивацията, нагласата и профила на приемните родители да се грижат за деца, които се нуждаят от приемна грижа в техните населени места.“⁹⁷

94 2022 Годишен доклад за дейността на Агенцията за социално подпомагане, публикуван на 14 март 2023, стр. 30-32.

95 Ibid.

96 Национална мрежа за децата, 2022: Среден (3.13) за държавата за „грижата в застой“ за деца без родители и за приемната грижа, 2 юни 2023. Достъпно [тук](#).

97 Ibid.

Политическият вакуум остави нерешен и въпроса за социалното осигуряване на приемните родители: „*гаранцията за достойно възнаграждение, което се получава на принцип, различен от договора за услуга, което оставя приемните родители без обезщетения в случай на болест, майчинство и други социални придобивки, които се полагат на техните социални работници*“. Според Мрежата това може да обясни отливата от приемната грижа и „*нежеланието на младите хора или професионалистите, ангажирани в други сфери на обществения живот, да се посветят на приемното родителство*“.⁹⁸

Обратната връзка от приемните родители често е, че както индивидуалните супервизии, така и груповите, както и обученията, са по-скоро формални и не помагат за разрешаването на важни проблеми, нито осигуряват на родителите среда, в която да споделят истинските предизвикателства при практикуването на приемна грижа. Слабото управление и пренебрегването на политиките е такова, че „*специализацията на приемните родители остава в сферата на мечтите, както и по-добрата организация и прилагане на заместващата приемна грижа - два въпроса, които от години остават нерешени*“. Спадът на интереса към възмездната приемна грижа е виден от факта, че през 2022 г. е имало само 85 кандидати. Като минимум това предполага, че има крепяща нужда от финансирани от държавата информационни кампании за повишаване на обществената чувствителност и интерес към приемната грижа, тъй като не може да има спор относно необходимостта от предоставянето на такава.

ДОСТЪПНОСТ НА ДАННИ

Съгласно ЗЗД никаква информация и данни, отнасящи се до деца, не могат да бъдат разкривани без съгласието на техните родители или законни представители, освен в случаите на подаване на доклади относно деца, нуждаещи се от закрила.¹⁰¹ В законодателството се посочва още, че когато се прилага мярка за закрила по отношение на дете, никаква информация за това дете не може да бъде разкривана без писмено заявление от органа за закрила, който е издал мярката. Освен това съгласието за споделяне на данни трябва да бъде получено и от всяко дете над 14-годишна възраст.

Освен това в контекста на административни или съдебни производства, свързани с деца в риск, никакви данни или информация, споделени в рамките на такива производства, не могат да бъдат разкривани без съгласието на родителите/законните представители

В последния доклад на Мрежата, публикуван през 2024 г., състоянието на приемната грижа се оприличава на „*неизлечимо болен пациент, който се нуждае от палиативни грижи*“, тъй като 2023 г. е последната година от повече от десетилетие, през което системата функционира с финансиране по проекти на ЕС.⁹⁹ Негативните тенденции продължават: лошата комуникация между социалните работници и отделите за закрила на детето, съчетана с липсата на достатъчно умения и компетенции в областта на социалната работа, ефективно обучение и подкрепа, както и увеличаването на броя на приемните родители, които не са достатъчно подготвени и обучени, „*създават условия за влошаване на качеството и отлив на кандидати за приемни родители, както и за обществен гняв по темата*“. През 2023 г. се наблюдава и тенденция „*добрите*“ приемни родители да се отказват от тази задача, защото не могат да се справят с ролята на арбитър между социалните работници от общинските екипи и държавните отдели за закрила на детето. Въпреки 40-те милиона лева, с които ЕС финансира приемната грижа в продължение на повече от десетилетие, нищо съществено не се е променило в системата:

“*Така през последната година, в която трябваше да бъдат осигурени сигурност, устойчивост и предвидимост на приемната грижа, всички участници в нея останаха разочаровани от липсата на политическа динамика и решения, които да ги гарантират*“.¹⁰⁰

и на всички деца на възраст над 10 години.¹⁰² В изключителни случаи съответният съд може да разреши на институциите за закрила на детето да използват такава информация или данни, когато това е необходимо за приемането на мерки за закрила и за защита на висшия интерес на детето.

Съгласно ЗЗД социалните работници и служителите, работещи в институциите за закрила на детето, са длъжни да спазват приложимите законодателни изисквания за защита на данните по отношение на всяка информация, която им е станала известна в процеса на подкрепа на дете в риск.¹⁰³ Законодателството предвижда санкции за всяко незаконно разкриване на информация или данни, свързани с дете, включително глоби или други финансови санкции, както и по-тежки санкции в приложимите случаи.¹⁰⁴

98 *Ibid.*

99 Национална мрежа за децата, *Приемната грижа в реанимация – анализ на държавната политика за приемна грижа през 2023*, 12 май 2024. Достъпно [тук](#).

100 *Ibid.*

101 Чл. 11а от ЗЗД.

102 Чл. 16 от ЗЗД.

103 Чл. 16, ал. 3 от ЗЗД.

104 Чл. 45, ал. 12 от ЗЗД.

Що се отнася до събирането на данни за ромски деца под държавна закрила, член 9, параграф 1 от Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) изрично забранява обработването на данни, разкриващи расов или етнически произход. В член 9, параграф 2 са предвидени изключения, когато такива данни могат да бъдат обработвани по причини от значителен обществен интерес, например ако това е необходимо за управлението на здравните системи и услуги; по причини, свързани с общественото здраве; или за исторически изследвания или за статистически цели.¹⁰⁵

Съгласно разпоредбите на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), обработването на лични данни, свързани с расов или етнически произход, е допустимо само когато е абсолютно необходимо, когато са налице подходящи гаранции за защита на правата и свободите на субектите на данни и когато обработването е предписано от законодателството на ЕС или от националното законодателство. Посочените изисквания са кумулативни. Освен това в случаите, когато обработването на такива данни не е предписано от законодателството на ЕС или националното законодателство, то може да се извършва само ако това е необходимо за защитата на съществени интереси на субекта на данните или на друго лице (член 51).¹⁰⁶

На практика годишните доклади на Агенцията за социално подпомагане съдържат информация за броя на децата, настанени под грижите на роднини и приемни семейства или настанени в социални услуги от резидентен тип.¹⁰⁷ Налична е и информация за броя на осиновяванията. Годишните доклади обаче не предоставят данни за етническия произход на настанените деца и не могат да се използват като източник на информация за установяване дали ромските деца са непропорционално разделяни от семействата си. Следва да се отбележи, че образецът на докладите за оценка на закрилата на детето съгласно чл. 16 от ЗЗД, който се съдържа в приложение 1а към ППЗЗД, изисква събирането на информация за

самоличността на децата, включително за техния етнически произход. Следователно може да се предположи, че такава информация е на разположение на институциите за закрила на детето, но не е включена в техните публични документи.

С оглед на гореизложеното, най-подходящите методи за получаване на информация за броя на ромските деца, изведени от семейната им среда и настанени в алтернативна грижа, са:

- 1) подаване на заявления за достъп до обществена информация до съответните органи за закрила на детето в съответствие със Закона за достъп до обществена информация, или
- 2) провеждане на проучвания на място в различни институции чрез интервюиране на социални работници и други служители, ангажирани на място.

В доклада на ЕЦПР „*Опустошени животи: Ромските деца в институции за държавна грижа*“, който разглежда ситуацията в пет държави, включително България, изследователите получават официален отговор от българското социално министерство на искането им за информация, според който: „*те не разполагат с данни за етническия произход, тъй като не обработват лични данни въз основа на етнически произход*“. Изследователите на ЕЦПР определиха този отговор като „очевидно неверен“ и установиха, че информацията за етническия произход на децата всъщност се събира от служителите на отделите за закрила на детето в първичния социален доклад за оценка на първоначалния сигнал за риск и за подготовка на работата по случай от страна на социалните работници:

„от документацията ясно се вижда, че се събират данни за етническата принадлежност, а електронната система позволява обработката и филтрирането на тази информация. Министерството всъщност би могло да изготви анонимна информация, разбита по етнически признак, относно броя на ромските деца, които са под държавна закрила, но избира да не го прави.“¹⁰⁸

„министерството всъщност може да предостави анонимизирана етнически дезагрегирана информация относно броя на ромските деца в институционална грижа, но избира да не го прави.“

105 Общ регламент за защита на данните на ЕС, GDPRhub, Чл. 9. Достъпен [тук](#).

106 Република България, Комисия за защита на личните данни, Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД), обн ДВ бр. 1 от 4 януари 2002, посл. изм. ДВ бр. 11 от 2 февруари 2023. Достъпен [тук](#).

107 Вж. 2022 Годишен доклад на Агенцията за социално подпомагане за 2022, публикуван на 14 март 2023.

108 ЕЦПР, *Погубени животи: Ромските деца в институции за държавна грижа*, януари 2021. Достъпен [тук](#).

СОЦИОЛОГИЧЕСКО ИЗСЛЕДВАНЕ

В България и други европейски страни е очевидно, че когато става дума за проблема със свръхпредставеността на ромските деца в държавна грижа, липсата на етнически дезагрегирани данни поставя сериозни предизвикателства пред ефективната реформа за осигуряване на по-добро качество на грижата за „рисковите“ ромски деца и техните семейства.

Това изследване има за цел да проучи в по-широк аспект фактори, които поставят ромските семейства в по-висок риск от извеждане на деца, включително чрез събиране на количествени и качествени данни за положението на ромските семейства и деца по отношение на взаимодействието с държавната система за грижи. Събраната информация съдържа много данни, които могат да послужат като основа на политиката, както и много данни, които са от съществено значение за успешното разработване и прилагане на мерките, необходими за предотвратяване на извеждането на деца, за създаване на адекватна социална подкрепа за семействата и за осигуряване на качество на грижите в услугите в общността.

Проучването отразява мнението на ромските общности относно системата за грижи и извеждането на деца и хвърля известна светлина върху факторите, които мотивират родителите да настаняват децата си в институции, като бедност, липса на жилище и лоши условия на живот. Разгледан е и въпросът за отнемането на новородени деца и настаняването им в институции, както и мерките за предотвратяване на такива отнемания. Проучването има за цел също така да идентифицира как се преплитат бедността и антиромският расизъм, както и да оцени

ограниченията, свързани с адекватността на рамката за закрила на детето, и да установи съответните пропуски в предоставянето на услуги на семействата.

Изследването се фокусира върху идентифицирането на факторите, които излагат ромските семейства на по-голям риск от отнемане на децата им. Като част от анализа беше проучено отношението към институционалните структури и звена, предлагащи услуги за деца, както и обществените нагласи, норми, стигми и убеждения по отношение на отнемането на деца от биологичните им семейства. Една от основните цели е да се установи в кой точно момент се взема решението за настаняване на дете в институция и основните фактори, които оказват влияние върху това решение.

Бяха проучени данните, получени от Дирекция „Социално подпомагане“, за да се установи броят на случаите на докладване за деца в риск, по които са предприети действия от отделите за закрила на детето; колко от общия брой деца, за които се полагат грижи, са настанени при роднини или в приемни семейства, настанени в центрове за деца от семеен тип или в специализирани институции.

Проучването очертава местата за настаняване (институции, домашна среда, приемна грижа) и статута (временно или постоянно настаняване) на ромските деца, постъпващи в институции за държавна грижа, и изследва дали има различно отношение към тях в сравнение с неромските деца. В доклада се разглежда и въпросът дали ромските деца се сблъскват с форми на сегрегация или различно отношение или условия в държавните институции за грижа.

БЕЛЕЖКИ ПО МЕТОДОЛОГИЯТА

За да се осигури изчерпателно и надеждно събиране на данни, в изследването беше използван стабилен методологичен подход, който включваше извадка от няколко случая и смесени методи за събиране на данни. Количественото проучване беше проведено с **пет** независими случайни извадки, всяка от които включваше 96 домакинства, както е показано в таблица 1. Този размер на извадката гарантира, че максималната грешка на изследването е по-малка от 10 % за всяка местна общност в изследваните области: Монтана, Пловдив и Стара Загора. Те бяха избрани, тъй като са

	КВАРТАЛ	ОБЩО НАСЕЛЕНИЕ	ИЗВАДКА	МАКСИМАЛНА ДОПУСТИМА ГРЕШКА
СТАРА ЗАГОРА	КОШАРНИК	2,100	96	9.77%
	ОГОСТА	1,100	96	9.56%
ПЛОВДИВ	СТОЛИПИНОВО- РОМСКИ	4,000	96	9.88%
	СТОЛИПИНОВО- ТУРСКИ	26,000	96	9.98%
МОНТАНА	ЛОЗЕНЕЦ	15,700	96	9.97%

Таблица 1. Рандомизирана извадка от изследваните локации

Процесът на рандомизиране се основаваше на пространственото разслояване на всеки квартал в четири преброятелни зони, като се наблягаше на поддържането на относително равенство по отношение на броя на населението. Предвид огромния размер на квартал Столипиново в Пловдив и ясното разделение между „ромската“ и „турската“ част, този квартал беше разглеждан като два независими под-квартала. В резултат на това в рамките на Столипиново бяха избрани осем преброятелни зони. На картите по-долу е представен предварителен набор от тези зони, заедно с посочен начален адрес във всяка от тях. Чрез независим избор на посока, различна за всеки квартал, бяха избрани приблизително 24 адреса във всяка зона, като движението е по посока на часовниковата стрелка от началната точка.

Проведени са общо 192 интервюта в Пловдив, 201 в Монтана и 96 в Стара Загора. Особено важно е, че по-голямата част от анкетираните, 75,5%, се определят като роми. Следователно може да се види, че резултатите от проучването значително отразяват мнението на ромските общности в целевите населени места. Пълната разбивка на респондентите в проучването е както следва:

ОБЩ БРОЙ НА РЕСПОНДЕНТИТЕ: 489		
ВЪЗРАСТ	15-25	24.0%
	26-35	36.3%
	36-45	21.1%
	46+	18.6%
ПОЛ	МЪЖЕ	32.5%
	ЖЕНИ	67.5%



Таблица 2. Разбивка на респондентите от изследването

Качественото изследване на проучването използва три различни подхода за събиране на данни: наблюдение с участие, дискусии във фокус групи и дълбочинни интервюта. Обучени теренни работници проведеха наблюдения с участие, като прекараха 3-4 дни в институция за резидентна грижа във всяка локация, включена в изследването. Те наблюдаваха специфични показатели като грижа и пренебрегване, социализация и привикване, социални умения, емоционално развитие и социална среда, включително потенциални контрасти между общите и личните пространства за децата. На всяко място от теренните работници се очакваше да проведат целенасочено интервю с житейска история с четири деца, изследвайки техните ежедневни рутини и предпочитания. Беше осигурено обучение за повишаване на чувствителността и етично поведение на тримата определени теренни работници преди началото на тяхната теренна работа.

Фокус групите и дълбочинните интервюта с родители и институционални заинтересовани страни бяха съсредоточени около решаването на конкретни проблеми; причини за оставяне на дете в държавни институции, обществени нагласи и възприятия, ролята на доставчиците на социални услуги и др. Качественото изследване е разделено на две паралелни фази: теренна работа в общността и институционална теренна работа.

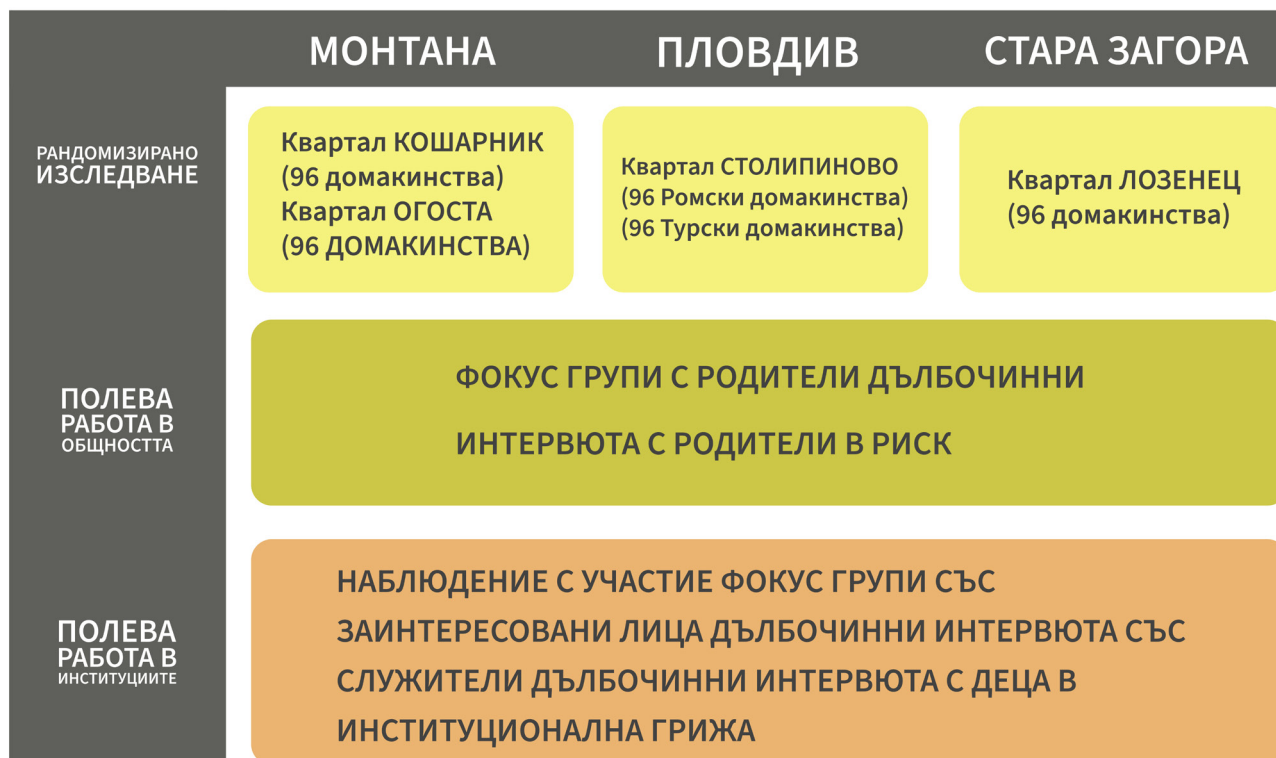
Теренната работа в общността включва:

- Фокус групови дискусии с родители, за да се очертае местния контекст, нагласи, практики и възможни проблеми с натиск на връстниците.
- Дълбочинните интервюта с родители в риск са проведени с родители, оставили дете или няколко деца в център за резидентна грижа. Интервюто беше проектирано и проведено по чувствителен (не осъждащ) начин.

Теренната работа в институциите включва:

- Дискусии във фокус групи със заинтересовани страни, публични органи, местни НПО, местни активисти на гражданското общество и представители на академичните среди.
- Задълбочени интервюта с директори и служители в центъра за грижи за деца.

Триангулацията между различните методи за събиране на данни и изгъланението на изследването в избраните населени места е илюстрирана на Фигура 3.



Фигура 3. Триангулация на методите за събиране на данни

РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

ДИСКУСИИ ВЪВ ФОКУС ГРУПИ

ФОКУС ВЪРХУ: ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯТА

Участниците в дискусиите във фокус групите на заинтересованите страни, които включваха представители на местните власти, лица, предоставящи грижи и гражданското общество, споделиха твърдото си убеждение, че структурната реформа, включваща закриването на държавни институции за грижи за деца на възраст от 3 до 7 години, е осъществена чрез подхода „проба - грешка“. Закриването на институции е настъпило в различни моменти от време на различните места, като Стара Загора е най-рано, през 2009 г., следвана от Монтана през 2010 г. и Пловдив през 2011 г.

Сред заинтересованите страни в трите региона съществува споделено разбиране, че официалното преобразуване на големи институции в малки общностни центрове е приключило. Дискусиите обаче наблегнаха на идеята, че терминът „деинституционализация“ може да не е напълно точен, тъй като централите за настаняване от семеен тип (ЦНСТ) все още се считат за институции, макар и предназначени да бъдат удобни за децата. Към 31 декември 2022 г. в България има четири

„Дома за медико-социални грижи“, с общ капацитет 450 места, в които към момента са настанени 221 деца по данни на Националния статистически институт (НСИ). Тази информация послужи като отправна точка за дискусия по време на интервюта, като доведе до консенсус, че институциите от този характер все още може да са необходими за деца, родени с тежки увреждания или хронични заболявания, изискващи постоянна медицинска помощ. Един от респондентите, представител на институция от Пловдив, каза:

„Първоначалният ангажимент беше всички домове да бъдат затворени до 2020 г., след което срокът беше удължен до 2021 г. По наша информация, а и според националната статистика, в момента остават няколко домове, толкова големи, колкото в Стара Загора, за отглеждане на деца с медицински проблеми. Само те – 2-3 такива домове в България. За нас тяхното съществуване е оправдано, тъй като тези деца не могат да се отглеждат в нормални условия и без специализирани медицински грижи за тях. Иначе България е изгубила ангажимента си да закрие големите институции и в момента ги няма“. (Пловдив: респондент, Ж)

ФОКУС ВЪРХУ: ПРИЕМНАТА ГРИЖА

По време на теренната работа се появи широко разпространено мнение, че приемната грижа се счита за добра практика, въпреки че се възприема като неуспешна в България. За много респонденти неуспехите на приемното отглеждане също означават, че има продължаваща нужда от ЦНСТ. Хвърляйки вината директно върху приемните семейства, те посочиха три причини, поради които приемната грижа не функционира оптимално:

- Първо, много приемни семейства предпочитат да се грижат за бебета и малки деца, като ги връщат в отделите за закрила на детето и социалните служби, след като достигнат юношеска възраст.
- Второ, някои приемни семейства го третират като бизнес, което води до пренебрегване на децата, включително неадекватно образование, недоразвити социални умения и липса на лична независимост.

- И накрая, но не по значение, някои приемни семейства **дискриминират ромските деца** и децата с увреждания, като отказват да настанят такива деца, независимо от възрастта им.

Както бе споменато по-рано, действителната отговорност за кризата в приемното възпитание е предимно на институциите. Държавата е обвинена в сериозно пренебрегване на политиката, като е оставила реформите „в застои“ и многократно е отлагала вземането на необходимите решения за подобряване на качеството и осигуряване на устойчивост на процеса на приемна грижа. С тази стагнация интересът към приемното отглеждане намалява с всяка изминала година, като „добрите“ приемни родители се отказват, защото не могат да се справят с това да бъдат арбитър между социалните работници и държавните отдели за закрила на детето.¹⁰⁹

109 Национална мрежа за децата, 2022: *Среден (3.13) за държавата за грижата „в застои“ за деца без родители и за приемната грижа*, 2 юни 2023. Достъпно [тук](#).

Докато последните правителства смятаха деинституционализацията за завършена през 2021 г., много наблюдатели и експерти я виждат като процес, обхванат от неразрешени предизвикателства и системни кризи. Понастоящем са приети няколко мерки за

гарантиране на стандартите за качество на социалните услуги, включително тези за деца в алтернативни грижи, и установяване на критерии за изпълнение, както и картографиране, мониторинг и оценка на ефективността на социалните услуги.

ФОКУС ВЪРХУ: РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА

Доставчиците на услуги също поставиха под въпрос регулаторната рамка в дискусиите във фокус групите, заявявайки, че промените не отчитат спецификите и големите различия между градските и селските райони, по-специално недостига на човешки ресурси и критичния проблем с недостатъчното финансиране, което възпрепятства изпълнението на така необходимото предоставяне на социални услуги в много неблагоприятни места. Определянето на конкретни стандарти за публичните разходи по отношение на резидентите услуги и работата в общността беше спорен въпрос за доставчиците на услуги и, както обясни един от тях, източник на много разочарование:

“Те малко ускоряват работата. И така, сега започваме превенция - всички се втурват към нея. Утре започваме изтегляне - нека се изтеглим. Наказаха ме от Агенцията за социално подпомагане. И ме питат като социален работник, ръководител: Защо допускате такива грешки? Ами защото четирима души отговарям за 500 случая“. (Монтана: Заинтересована страна, М.)

Задоставчиците на услуги управлението на реалната ситуация на място се усложнява от необходимостта да прилагат процеси, определени от регулаторната рамка, с критерии за сравнение, определени от законодателите, които изглежда не отчитат индивидуалните предизвикателства, пред които са изправени децата и младежите. Друга трудност е невъзможността да се наемат квалифицирани хора, които са от съществено значение за добре функциониращата местна социална система. Висококвалифицираните лица, търсещи работа, са склонни да мигрират към столицата или други големи градове за добре платена работа. Съществува критичен недостиг на социални работници, психолози и терапевти, който, както предупреждават доставчиците на услуги, ще се задълбочи:

“Заради ниското заплащане, заради тежките условия на труд, няма да има интерес. Повечето ученици предпочитат да станат продавачи в „Кауфланд“ и „Лидл“ и искат някои други неща.

И двамата при нас за стаж и аз ги виждам всеки ден, но от завършващия випуск максимум един-двама души успяват и са мотивирани да започнат работа.“ (Ст. Загора: Заинтересована страна, М.)

Те също така посочиха, че няма съгласувана стратегия на национално или местно равнище за справяне с този недостиг на работна ръка. Наблюденията им се потвърждават от изследвания, които установяват, че социалната система е в криза поради липса на специалисти, недостатъчно финансиране и централизирана система на управление, в която решенията се вземат отгоре надолу и са много общи, което изключва специализацията по места, както и индивидуалните и съобразени с контекста подходи. Този стил на управление от своя страна принуждава служителите да възприемат институционализиран подход, дори когато имат необходимите умения и знания.¹¹⁰ Някои от тях обясняват проблемите с факта, че Законът за социалните услуги не е бил разработен с широко участие. Въпреки че много от доставчиците на услуги бяха включени, участието на базирани в общността организации, които имат значителен опит в работата с маргинализирани ромски общности, беше слабо. Вследствие на това превенцията често беше пренебрегвана като значима интервенция за справяне с проблема с разделянето на семействата, както и овластяването чрез кампании за информиране и повишаване на осведомеността. За доставчиците на услуги на първа линия в една система с хронично недостатъчни ресурси и недостиг на персонал по време на сътресения, изправени пред ежедневни дилеми, стресът е значителен. Както казва един от интервюираните:

“... и ако се задълбочим - какво означава „в най-добрия интерес на детето“? Кой го преценява? Ние тримата тук сме преценявали, това е много трудно. Дали е в интерес на тези деца, които не могат да спят три месеца, защото се чудят дали е в техен интерес това, че няма какво да ядат и че го прибират или го слагат някъде, където ще го бият повече?“ (Монтана: Заинтересована страна, М.)

Превенцията често е пренебрегвана като значима интервенция за справяне с разделянето на семействата.

110 Ноу-хау център за алтернативна грижа за деца, *Българската деинституционализация – провал или успех?*, април 2022. Достъпно [тук](http://tuc.org).

ОТГОВОРИ ОТ АНКЕТИТЕ

ФОКУС ВЪРХУ: ПРЕДУБЕДЕНИТЕ НАГЛАСИ

Съществено предизвикателство пред адекватната и ефективна социална система и услуги е продължаващата дискриминация срещу ромската общност. Предразсъдъците и възприятията за ромите, включително съмненията в родителския им капацитет и желанието им да се грижат за децата си в семейна среда, остават широко разпространени пречки пред системата. По време на дискусиите във фокус групите за целите на това изследване повечето участници използват дискриминационен език и дискурс, когато описват опита си в работата по случай, включващи родители и деца от ромски произход. Както изтъкна Ноу-хау центърът, основна задача на социалния сектор, чиято мисия е да преодолее предразсъдъците, които маргинализират ромите, е да гарантира, че хората, наети да изпълняват мисията, я прилагат на практика: „В момента това не е така. За да се преодолее тази ситуация, инвестициите и усилията трябва да бъдат насочени към развитието на човешките ресурси.”¹¹¹

Предразсъдъчното отношение към ромите от страна на социалните работници беше наблюдавано не само в качествено изследване, но беше потвърдено и в отговорите на въпросите от количественото проучване, където ромските респонденти споделиха дълбоки притеснения, основани на реални инциденти, случили се в техните квартали, които доведоха до страх и намалено доверие в служителите на социалните служби. Като цяло около 30 % от анкетираните заявиха, че родителите в техния квартал често имат опасения, че децата им ще бъдат отнети, за да бъдат настанени в институция, докато 33 % смятат, че подобни опасения са рядкост. В Монтана обаче повече от 70 % от

респондентите смятат, че такъв страх е разпространен в тяхната общност.

Опитът с дискриминацията и високите нива на недоверие сред ромските общности се усложняват от много ограничените или никакви познания на тези общности за функционирането на системата за грижи за деца или за процесите, които водят до настаняване на деца в институции. Тази липса на знания и информация е широко разпространена сред ромските общности. Данните от теренните проучвания разкриват, че 14,7 % от респондентите, които смятат, че са запознати със системата, всъщност в по-голямата си част имат само много основни познания по темата. Тази липса на информация за механизмите за извеждане на дете от биологичното му семейство е постоянен източник на напрежение и неразбиране между семействата и институциите, работещи с деца. От теренното проучване стана ясно, че трябва да се положат усилия за повишаване на информираността на родителите, особено в Стара Загора, където негативните нагласи, както и страхът и недоверието към социалните служби са най-високи.

Според проучването респондентите на възраст между 18 и 35 години и тези с много ниско или никакво образование е най-вероятно да живеят в квартал, в който страхът от социалните служби или от отдела за закрила на детето е по-широко разпространен. Данните сочат също, че респондентите, които говорят ромски език в дома си, са по-склонни да смятат, че хората в техния квартал се страхуват от отнемане на децата им. Не е изненадващо, че най-уязвимите и най-изключените общности се страхуват най-много от държавните институции и интервенции.

СПОРЕД ВАШЕТО МНЕНИЕ СЛУЧВА ЛИ СЕ СОЦИАЛНИТЕ РАБОТНИЦИ, ВМЕСТО ДА ПОДКРЕПЯТ ОСТАВАНЕТО НА ДЕЦАТА В СЕМЕЙНА СРЕДА, ДА РАБОТЯТ ЗА НАСТАНЯВАНЕТО ИМ В ИНСТИТУЦИЯ?

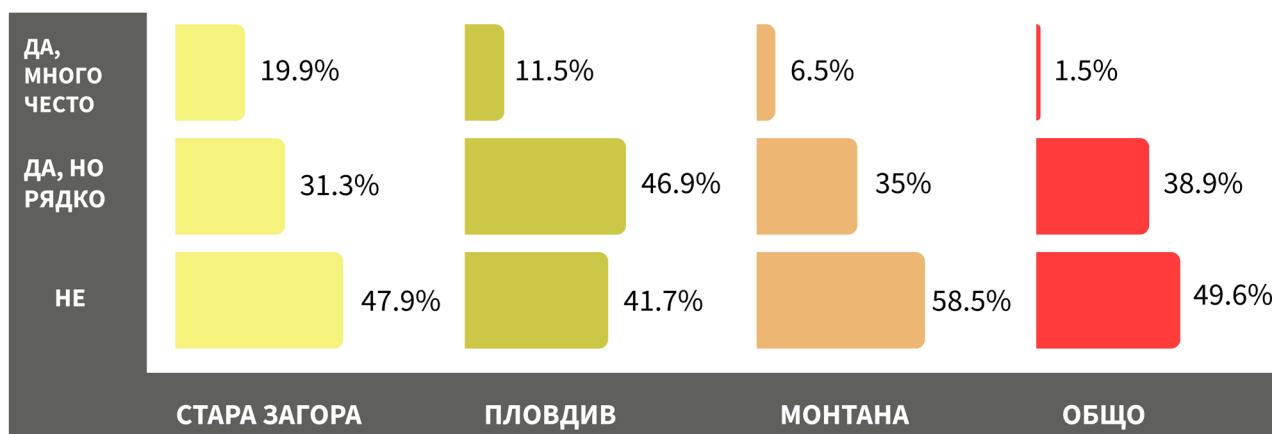


Figure 4: Мнение на интервюираните в изследването по отношение на социалните работници

Значителна част от жителите на трите изследвани града изразяват скептицизъм по отношение на това дали социалните работници действат в най-добрия интерес на децата - 50,4 % от тях са на това мнение. Това мнение е по-разпространено сред по-възрастните респонденти. Лицата с по-големи семейства са особено склонни да твърдят, че социалните работници „много често“ се стремят да

настаняват деца в институции. Страхът от отнемане на деца е най-силен в Монтана, докато в Пловдив 58,3 % от анкетираните смятат, че социалните работници невинаги дават приоритет на най-добрия интерес на детето. В Стара Загора 21,9% от респондентите споделят опасението, че социалните работници често предпочитат настаняването в институции и не работят в най-добрия интерес на детето.

ПРОУЧВАТЕЛНИ ПОСЕЩЕНИЯ В ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОТГЛЕЖДАНЕ НА ДЕЦА

Наблюденията на изследователите, които в рамките на това изследване посетиха държавни институции за грижи, потвърдиха свръхпредставеността на ромските деца в тези институции. Изследователите отбелязаха, че повече от половината от децата в посетените заведения са от ромски произход, а тази фактическа сегрегация очевидно не подкрепя разнообразна етническа и културна среда за тези деца.

Ясно и конкретно проявление на институционалния аспект на дискриминацията е местоположението на детските заведения в Стара Загора и Пловдив. И двете заведения са разположени в покрайнините на града. Практиката да се поставят тези заведения извън ползването е обичайна практика в българската социална система. Макар че предполагаемите причини могат да бъдат различни във всеки контекст, българското общество като цяло не подкрепя основаните на правата подходи към грижите за деца и съществува силен фактор

„Не в моя двор“, когато става въпрос за разполагане на заведения за грижи в жилищни квартали, тъй като се предполага, че много възрастни възприемат децата, настанени в такива заведения, като потенциална заплаха за безопасността, независимо от тяхната възраст.

Изследователите отбелязаха, че при посещенията им в тези заведения персоналът е бил гостоприемен, децата са били изключително позитивно настроени към престоя си и всички интервюирани младежи са споменали за силните си приятелства с другите, живеещи в заведението. Макар че това може да е или да не е реалната ситуация, ясно е, че наличието на заведения в отдалечени места е социално изолиращо, затруднява интеграцията на децата в обществото, затвърждава неприемането на „децата от институциите“ от страна на част от масовото население и затруднява, а понякога и прави невъзможно поддържането на системна ангажираност на родителите и семействата с тези деца.

ФОКУС ВЪРХУ: ЗАПАЗВАНЕ НА РОМСКАТА ИДЕНТИЧНОСТ В ИНСТИТУЦИИТЕ ЗА ОТГЛЕЖДАНЕ НА ДЕЦА

Въпреки факта, че в индивидуалните планове за грижи за деца в грижа на социалните работници сред категориите нужди са включени „културни, религиозни, езикови и етнически нужди“, и въпреки Декларацията на ООН за правата на човека, в която се посочва, че всеки човек има право да реализира своите културни права, считани за необходими за неговото достойнство, на ромската културна идентичност се обръща малко внимание, когато става въпрос за деца в държавна грижа. Техните културни потребности не са задоволени, а правата им остават нереализирани от системата.

Проучванията показват, че силната културна идентичност допринася за устойчивостта на психичното здраве, високи нива на социално благополучие и подобрени умения за справяне, наред с други предимства. Децата и младежите в грижи са се сблъскали с травма, нестабилна домашна среда и са много по-податливи на предизвикателства за психичното здраве. Проучванията показват, че силната културна идентичност помага на детето да се справи с неблагоприятни преживявания и преходи и може да намали депресията и тревожността. Културната идентификация помага за оформянето на

начина, по който децата и младежите се позиционират в обществото, социализират се и взаимодействат с другите.¹¹²

Ролята, която силната културна идентичност играе за психичното здраве, самочувствието и най-вече за благосъстоянието, е силно подценена от доставчиците на социални услуги и законодателите в държава и общество, които са като цяло враждебни към мултикултурализма и не отдават голямо значение на положителни аспекти на ромската култура. Един респондент заяви:

“Повечето от тях, понеже са по-възрастни, знаят и ромски език, познават традициите и обичаите, и културата... но тук не насърчаваме особено това нещо, ако питате мен.”

В предишни изследвания, проведени от ERRC, интервюираните социални работници много искаха да наблегнат на далтонисткия подход; че всички деца се считат за равни и получават равно третиране, независимо от етническия им произход. Според един социален работник „мултикултурализмът“ не се насърчава при предоставянето на услуги:

112 Арнела Хоуп Стафансън, *Подкрепа на културната идентичност за деца в приемна грижа*, Американска адвокатска асоциация, 20 ноември 2019 г. Достъпно [тук](#).

“Самите деца се разбират перфектно. Изведени от семействата си, децата стават една общност, имат един и същи проблем, еднаква загуба и болка – че са изоставени, че не са желани. Нямаме въпроси за етнос или религия.”¹¹³

Въпреки че само около 13% от участниците в проучването са запознати със специални програми за популяризиране на ромската култура и идентичност, анкетираните ромци и от трите града еднородно приветстват идеята за повече такива програми. Освен това, чувството за етническа идентичност на децата в грижи е погълнато от друга по-изразена идентичност, тази на „децата от институциите“. Това ги оставя двойно обременени, лишени от положително чувство за етническа и културна идентичност и внезапно деинституционализирани, когато навършат зряла възраст, без чувство за принадлежност към макро обществото.

Друга дискриминационна последица от системата, която ефективно е преместила младежи от големи институции в по-малки групови домове, които все още са сегрегирани и изолирани в периферията на общностите, е, че тя оставя тези млади хора крайно неподготвени за живота навън.

Когато навършат 18 години (или когато завършат средно образование), младите хора, отгледани в алтернативни грижи, се оказват напуснали системата без подходяща подготовка. За разлика от техните връстници, които растат в семейства и продължават да бъдат подпомагани след като навършат 18 години, тези млади хора трябва да бъдат обучени да управляват финансите си, да си намерят квартира и работа, да съставят бюджет на домакинството, да се социализират и на всичко останало, свързано с независимия живот. Държавата няма законово задължение да продължи да ги подкрепя по какъвто и да е начин, а системата за институционална грижа в България няма капацитет да ги подготви за тази стъпка.

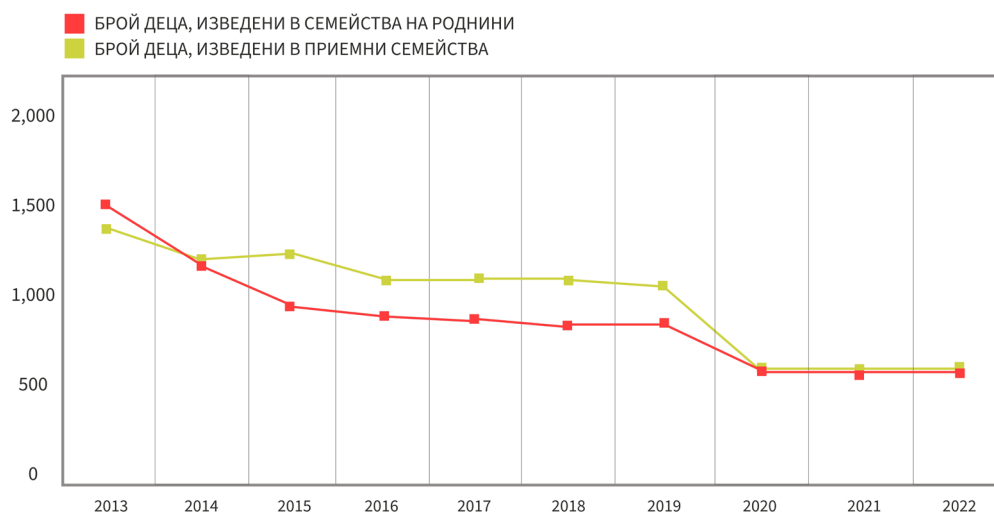
Това създава особено уязвима ситуация за младите хора, които напускат системата, особено за лицата с психосоциални увреждания. За да се гарантира успешното завършване на всеки процес на деинституционализация (ДИ), от решаващо значение е да се приложат междусекторни усилия, които подготвят тези млади хора за самостоятелен живот, преди да достигнат зряла възраст, и да им се осигури основна подкрепа, докато преминават към живот извън системата.

„Като се извеждат от семействата, децата се превръщат в една общност, с едни и същи проблеми, загуби и болка – че са изоставени, че не са искани.“

ТЕНДЕНЦИИ ПРИ НАСТАНЯВАНИЯТА НА ДЕЦА

През последните десет години на национално ниво се наблюдава спад в случаите на деца, спрямо които е приложена мярка за закрила от отговорните органи, изразяваща се в извеждане на детето от биологичното семейство. Броят на децата, настанени при роднини

през 2013 г., е 1577, докато през 2022 г. броят им е 593. Подобен спад се наблюдава и при децата, настанени в приемни семейства, които намаляват от 1441 случая през 2013 г. на 683 през 2022 г., както се вижда от фигура 4.



Фигура 5: Данни на национално ниво за броя на децата, изведени в семейства на роднини и в приемни семейства от 2013 до 2022 г.

113 ЕЦПР, *Погубени животи: Ромските деца в държавна грижа*, януари 2021. Достъпен [тук](#).

РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

Тези национални тенденции за настаняване на деца извън биологичните им семейства са частично отразени в трите изследвани общини, както е показано на Фигура 6. В Стара Загора настаняването при роднини е намаляло през годините, докато в Пловдив тази практика не е регистрирана за прилагане в последните пет години. В Монтана броят

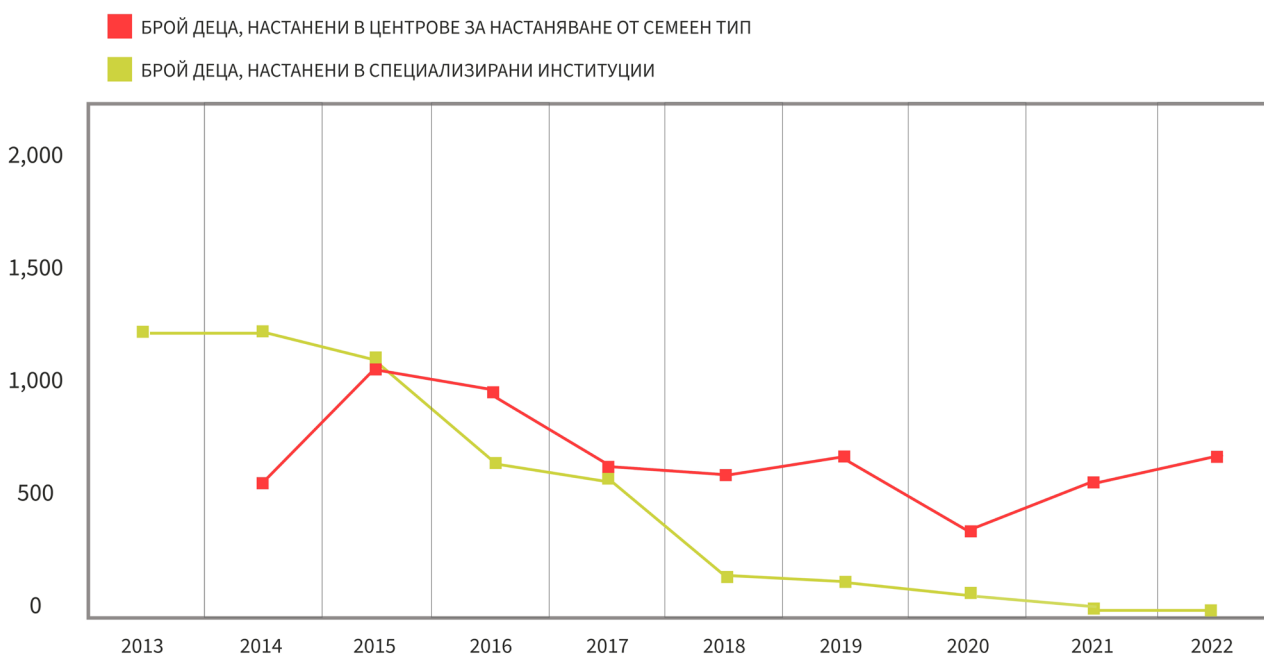
на децата, настанени при роднини, остава приблизително същият през последните десет години. Освен това няма съществена промяна в настаняването в приемни семейства в Монтана и Стара Загора. Трябва да се отбележи обаче, че броят на настанените деца в приемни семейства в Монтана е до три пъти повече от останалите общини.



Фигура 6: Данни на национално ниво за извеждането на децата в семейства на роднини и в приемни семейства в таргетираните места.

Както може да се очаква със закриването на големите институции, националните данни показват постоянно намаляване на броя на децата, настанени в

специализирани институции, заедно с едновременно увеличаване на броя на децата, настанени в ЦНСТ, както е показано на Фигура 7.



Фигура 7: Данни на национално ниво за брой деца, настанени в Центрове за настаняване от семеен тип

ФОКУС ВЪРХУ: ИЗОСТАВЯНЕТО НА ДЕЦА

Според УНИЦЕФ акцентът на българското законодателство е по-скоро върху предотвратяването на изоставянето на деца, отколкото върху предотвратяването на разделянето на семействата. Съответният регламент предоставя само общи процедури и образец за оценка на сигнали за деца в риск и споменава институционална координация главно по отношение на изоставяне на новородени деца, деца с увреждания или „деца, оставени в здравни институции“¹¹⁴. Не се споменава или предвижда координиран, мултиинституционален подход за предотвратяване на раздяла от семейството или изоставяне на деца.¹¹⁴

Проблемът с изоставянето на деца е повод за безпокойство отдавна, като през 2018 г. са регистрирани над 1050 деца, изоставени от родителите си, като повечето случаи са в областите Пловдив, Стара Загора, Плевен и Монтана.¹¹⁵

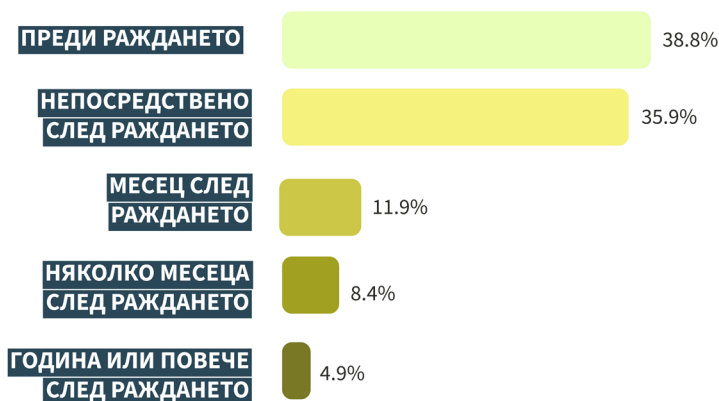
Проучване, проведено в 10 страни от ЕС, сред които и България, установи, че изоставянето на деца е една от основните причини децата под 3-годишна възраст да бъдат настанявани в институции. Сравнение на децата в институции разкрива, че в Западна Европа само 4% са изоставени, за разлика от 32% от децата в институции в Централна и Източна Европа. Проучването установи, че основните причини за изоставяне на деца в 10-те държави са бедност или финансови затруднения, самотно родителство, след родилна депресия, психични заболявания, липса на образование за сексуално здраве, лоши познания относно семейното планиране, ограничения по отношение на достъпа до аборт, дете с някаква форма на увреждане, детето е ХИВ позитивно, бременност в резултат на изнасилване, злоупотреба или сила от партньор и липса на услуги и ресурси за подкрепа на родители, които имат деца с увреждания.¹¹⁶

Не съществува споменаване или осигуряване на координиран, мулти-институционален подход за превенция на разделянето на семействата или изоставянето на децата.

В България, в проучване, което интервюира 75 родители, които наскоро са оставили децата си (на възраст 0-3 години) в местна институция, посочените причини за изоставянето на децата включват бездомност, липса на храна, липса на отопление през зимата и недостатъчни ресурси включително самите основни неща като пелени. Освен това 41% от участниците вече имат четири или

повече деца в семейството си и смятат, че не могат да си позволят повече. Проучването установи също, че 72% от участниците са майки от ромската общност, „които съобщават, че са били попитани от персонала в родилното отделение дали желаят да запазят детето си и заявяват, че член на персонала е попълнил формуляри за осиновяване вместо тях като въпрос на рутина.“¹¹⁷

КОГА РОДИТЕЛИТЕ/МАЙКИТЕ ВЗЕМАТ РЕШЕНИЕ ДА ИЗОСТАВЯТ ДЕЦАТА СИ



Като се има предвид наборът от първични причини за изоставяне, една стратегия за ранно идентифициране и превенция по дефиниция ще включва множество участници, холистичен подход и адекватно финансирана система за институционално сътрудничество с ясно разделение на труда, ролите и отговорностите. УНИЦЕФ установи, че „координацията между заинтересованите институции се осъществява неформално и разчита на личните отношения между общински, държавни и социални работници.“¹¹⁸

Фигура 8: Момент на родителско решение относно изоставяне на детето

114 УНИЦЕФ България, *Анализ на системата за закрила на детето в България*, 2019. Достъпен [тук](#).

115 Actualno.com, *Над 1050 български деца са били изоставени от родителите си през 2018 г.*, 24 февруари 2019. Достъпно [тук](#).

116 Нотингамски университет/ДАРНЕ, *Изоставяне на деца и превенция*. Брошура резюме. Достъпна [тук](#).

117 *Ibid.*

118 УНИЦЕФ България, *Анализ на системата за закрила на детето в България*, 2019. Достъпен [тук](#).

По отношение на изоставянето на новородени и много малки бебета, мнозинството от респондентите в анкетата на това изследване споделят, че имат малко (28%) или почти никакви (43%) примери за семейства, които са изоставили децата си за отглеждане в институции. Само 7,4% от участниците в проучването могат да посочат подобни примери в своята общност. Подобни случаи са познати най-вече на най-младите респонденти и тези без образование или незавършено основно образование. Според анкетираните бедността (45%), липсата на жилище, подходящи условия за отглеждане на дете (35,2%) и липсата на пари за осигуряване на храна (27,6%) са сред основните причини някои семейства да оставят децата си на отглеждане на институции. Други родители са принудени да оставят децата си в институция поради ниската възраст на майката, под 16 години (27,2%) и като цяло младата възраст на родителите и невъзможността да се справят с отглеждането на детето (22,3%). Оставянето на дете в институция е често срещано и когато майката е оставена без подкрепа при отглеждането на детето,

като например в случаите, когато бащата е изоставил семейството (20,4%) или защото бащата е неизвестен (15,5%), както и когато майката има тежко заболяване и не може да се грижи за детето (19,6%).

По-рядко цитираните причини са наличието на много други деца в семейството (15,5%) и липсата на семейна подкрепа за отглеждането на детето (12,1%). Други, дори по-рядко срещани причини, посочени от респондентите, са наличието на домашно насилие (9,8%), алкохолизъм или други зависимости (8,4%), дете с увреждане (8,8%) или решението детето да бъде оставено в институция до навършване на 3-годишна възраст поради неспособност да се справят с отглеждането им (5,3%).

Отговорите в проучването показват, че детето е отделено от семейството поради външни влияния, като решение на социални работници (8%) или съвет, даден от социални работници (7%) или от здравен специалист в родилното отделение (3,7 %) или решение, взето от свекървата вместо родителите (2,9 %) само в редки случаи.

ПРИЧИНИ ЗА НАСТАНЯВАНЕ НА ДЕЦАТА В ПРИЕМНИ СЕМЕЙСТВА



ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ПРИ СЛУЧАИТЕ НА ИЗОСТАВЯНЕ НА ДЕЦА

В трите изследвани града респондентите подчертаха група от приоритетни проблеми за предотвратяване на изоставянето. Най-често се посочва нуждата от финансова подкрепа (56,2%) и подкрепа за намиране на работа (44,4%), а 36% посочват настаняване в социални и общински жилища на нуждаещи се семейства с малки деца. Над 35% подчертават необходимостта от осигуряване на ежедневни нужди като адаптирано мляко и памперси. Други приоритети в превенцията са помощ в отглеждането на деца и образованието (26,4%); пренатална медицинска помощ за навременно откриване на сериозни аномалии на плода (25,8%) и предоставяне на безплатни лекарства (25,2%).

Появиха се някои различия между трите града при класирането на това, което би било най-важно за предотвратяване на изоставянето на деца. В Стара Загора най-често срещаното мнение е, че трябва да се оказва финансова помощ (52,1%), следвана от подкрепата за отглеждане и възпитание на детето (43,8%). В Пловдив най-често се посочва нуждата от подкрепа при намиране на работа (57,3%) и финансова подкрепа (53,6%). В Монтана пък най-често се посочва

нуждата от адаптирано мляко (65,7%), памперси (65,2%) и финансова подкрепа (60,7%).

Според данните от проучването по-възрастните респонденти са по-склонни да изберат подкрепа под формата на консултиране, съвети, обучение, обществена работа. Те също така са по-склонни да признаят нуждата от помощ при намиране на работа и достъп до медицински грижи. По-младите хора, от друга страна, по-често смятат, че трябва да се осигури финансова подкрепа. В по-ранен етап от проучването беше установено, че основната причина за изоставянето на деца са финансови затруднения, липса на жилище и детски заведения, а често и просто липса на пари за храна. Тези борби най-често засягат по-младите родители и са емблематични за системните трудности, пред които са изправени ромите в България като цяло, произтичащи от вкоренената бедност и дискриминация.

Както каза един интервюиран: „Ромите не се различават от нас или от другите етноси, но са изложени на по-голям риск някои неща да им се случат, ако не получат подкрепа. Те са като всички останали, но рисковите фактори са повече.” (Монтана: Заинтересована страна, М.)

ПРЕПОРЪКИ

България трябва да предприеме решителни действия за реформиране на системата за закрила на детето чрез разработване на цялостен и системен подход, който поставя като приоритет цялостното благополучие на детето. Това налага оттегляне от сегашното разчитане на фрагментирани секторни политики, които често прилагат отделни мерки за различни рискови групи. Вместо това трябва да се приеме холистична стратегия, която интегрира всички аспекти на благосъстоянието на децата, включително здравеопазване, образование, социални услуги и правна защита. Чрез насърчаване на сътрудничеството между

различни сектори и агенции, България може да гарантира, че всички деца получават последователна и координирана подкрепа. Този подход трябва да се съсредоточи върху ранната намеса, превенцията на отделянето на децата от семействата и предоставянето на стабилни услуги в общността, които подпомагат събирането на семейството и укрепват семейните единици. В крайна сметка целта е да се създаде сплотена система за закрила на детето, която отговаря на нуждите на всички деца, особено тези от уязвими и маргинализирани общности, като гарантира техните права, безопасност и цялостно развитие.¹¹⁹

Препоръки:

- Инвестиране в реформиране на системата за закрила на детето.
- Подобряване на механизмите и протоколите за събиране на данни за уязвими деца и осигуряване на достъп до данни за заинтересованите страни.
- Оценка на въздействието, ефективността и ефикасността на интервенциите, предоставяни в социалните услуги за подкрепа в общността, включително тези, които са част от Националния план за действие за изпълнение, за събиране на надеждни данни за това кое работи и кое не работи.
- Практики за настаняване на деца, считани за изложени на риск, в институции за държавни грижи. Политиките и практиките в тази насока трябва да се променят и да се насочат към намиране на най-адекватното решение в интерес на детето, каквото е семейното настаняване.
- Изместване на фокуса на съществуващите политики и практики към превенция, развитие на система за ранно предупреждение и скрининг от раждането в подкрепа на майките и семействата на деца в риск.
- Прекратяване на злоупотребата с настаняването на предимно ромски деца в държавни институции за грижи чрез идентифициране на алтернативни решения за подкрепа на децата в риск.
- Въвеждане и прилагане на програми за изграждане на капацитет, насочени към възприемане на многообразието за доставчиците на социални услуги/работниците, за да променят както наратива по отношение на ромските общности, така и да намалят дискриминационните нагласи към ромските деца и семейства в риск.
- Органите за закрила на детето на централно ниво да обединят усилия и да си сътрудничат за създаването на единна база данни, съдържаща информация за пол, възраст, етническа принадлежност, здравословно състояние и образование на всички деца в системата за закрила на детето.
- Подкрепа от държавно финансирани или местно финансирани програми за овластяване на ромските семейства, целящи повишаване на знанията им за основните човешки права и политиките за разделяне на семейства.
- При формулирането на държавни политики за закрила на детето компетентните публични органи трябва да вземат предвид всички налични данни, събрани за деца, нуждаещи се от закрила, включително информация за техния пол, възраст, етническа принадлежност, здравословно състояние и образование.
- Трябва да се постави по-голям акцент върху превенцията на изоставянето и отнемането на деца в първичното законодателство за закрила на детето, по-специално чрез предоставяне на по-строги мерки за подкрепа на родителите и намаляване на нуждата от алтернативна грижа.
- Прилагането на публични политики за закрила на детето на национално и местно ниво трябва да се осъществява в сътрудничество с неправителствени организации, активно работещи в областта на грижите за децата.
- Централните и местните власти трябва да проведат целенасочено проучване на причините за отделянето на ромски деца от семействата им и да приемат мерки, специално насочени към предотвратяване на извеждането поради социално-икономически фактори.
- Качественото и количественото изследване сочи факта, че трябва да се предприемат подходящи мерки по отношение на подобряване на икономическото положение на родителите за намаляване на бедността, както и да се осигури достъп до обществени услуги като здравеопазване и съответните социални услуги за родителите.



errc