

Брифинг на фондация „За Нашите Деца“

Относно: Посещение на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа в България, 9-10.02.2015

Тема: Правата на децата, настанени в институции и алтернативни форми на грижа в България

I. Общ преглед: процесът на деинституционализация в България

През 2010 г., след последното посещение на Комисаря, българското правителство прие План за действие за изпълнение на националната стратегия "Визия за деинституционализация на децата в България". Планът за действие, предостави цялостна стратегия за закриване на домовете за деца и беше широко приветстван като впечатляваща демонстрация на политическа воля за решаване на един от най-неотложните проблеми, свързани с правата на децата в България. Въпреки значимите постижения като резултат от този процес, включително голямо увеличение на броя на децата, настанени в алтернативни форми на грижа, фондация „За нашите деца“ има и някои опасения относно начина, по който планът за действие се изпълнен както и продължаващите нарушения на правата на децата. Настоящият брифинг ще се съсредоточи върху тези проблеми, както по отношение на децата, които остават в институции, така и на тези в алтернативни форми на грижа. От особено значение е отсъствието на цялостна стратегия за продължаването на процеса на деинституционализация, чрез основаващ се на права подход, а също и липсата на лидерство по отношение на самия процес.

II. Основни опасения

Децата в институции

- Все още има над 100 големи социални институции в България, които са дом на повече от 3500 деца. По своята същност, тези институции са изключително вредни за развитието на децата и ги лишават от правото им да живеят в семейна среда. Условията на живот в тях са неподходящи, но по-тревожно е че грижите не са ориентирани към детето и не се полагат усилия за насърчаване на изграждането на привързаност. Оценките за тези деца - въз основа на които биха могли да се изготвят плановете за извеждането им - или липсват, или са много остарели, а често и методологията на изготвянето им е неподходяща.
- На децата в институции продължава да се гледа като на пасивни обекти на грижа, а не като на носители на права. Децата с увреждания са особено непривилигирани в това отношение. По време на първоначалното планиране на процеса на деинституционализация, чрез проекта "Детство за всички", институциите за деца с увреждания бяха правилно приоритизирани за затваряне, поради по-голямата уязвимост на децата в тях. През 2013 г. обаче, целевата група на проекта бе разширена, за да включва и децата, живеещи в

домовете за деца лишени от родителски грижа (ДДЛРГ). Това се случва противно на мнението на гражданското общество – в това число членовете на междуведомствената и междусекторна "Експертна група", която отговаря за координирането на процеса. Процесът също така страда от продължителни забавяния, по време на които настъпват значими промени в положението и нуждите на децата, за които са били изготвени първоначални оценки и планове за преминаването към алтернативна грижа (главно в новопостроени центрове за настаняване от семеен тип (ЦНСТ) с капацитет от 14 деца). По настоящем съществува значим риск, децата с увреждания да останат на заден план в процеса на деинституционализация, тъй като държавните институции се насочват по пътя на "най-малкото съпротивление" т.е. тези деца, чиято деинституционализация е най-лесна, а не тези, които имат най-остра нужда от нея.

- Отношението към децата в институциите, както и към младежите, които ги напускат, остава негативно. Те често са обект на дискриминация поради социалния си статус и остават силно застрашени от социално изключване и изолация. Освен това, проучванията сочат, че децата в институции не са наясно с правата си¹. Твърде малко усилия се полагат за повишаване чувствителността на общностите относно необходимостта от деинституционализацията и поради това в много от тях все още има съпротива срещу процеса (или пълна липса на информация за него).

Децата в алтернативна грижа

В последния си доклад за България, комисарят отчита, че "процесът на деинституционализация не може да успее без адекватна мрежа от достатъчен брой алтернативни структури". Въпреки значително нараствалия брой и вид на местата за алтернативни грижи за деца, все още налице са някои ключови проблеми. Като организация със значителен опит в разработването и предоставянето на високо ефективни и иновативни услуги за алтернативна грижа, включително и най-вече приемна грижа, фондация "За нашите деца" желае да отбележи следното по отношение на правата на децата в алтернативна грижа:

- Изключително сме обезпокоени от това, че някои от децата, които са прехвърлени от институции към новите центрове за настаняване от семеен тип (ЦНСТ), са били преместени без надлежен подготвителен процес и без да се положи адекватна грижа за тяхното благосъстояние. В някои случаи резултатите от това са пагубни, особено когато става дума за деца със специални потребности, увреждания или проблемно поведение. Липсва подходящо обучение и ръководство на персонала в някои от тези нови, освен това не са налице достатъчно развити процедури за мониторинг и контрол на качеството. Също така нарастват опасенията, че на новите центрове не се гледа като на временна мярка, а като на постоянен заместител на големите

¹ See for example *The Discrimination against Children in Institutional care: Covert, Pretended or Real and Perceivable*, UNICEF Bulgaria, 2013, available from http://www.unicef.bg/assets/DiscriminationAgainstChildrenInInstitutions_EN.pdf

институции, без да има национален план за реинтеграция на децата, които живеят в тях, обратно в общността или за прехвърлянето им към грижа от семеен тип. Като цяло, смятаме, че това значително повишава риска от реинституционализация на децата, които живеят в подобен тип алтернативна грижа. Имаме пилотни практики за краткосрочна резидентна грижа за бебета и малки деца и знаем, че е работят!

- Фокусът на един от проектите в плана за действие ("ПОСОКА: семейство") е върху пилотното затваряне на осем дома за медико-социални грижи за деца (ДМСГД). Очаква се те да послужат за модел при закриването на всички останали подобни домове в страна. Процесът се ръководи от Министерството на здравеопазването, което отговаря за управлението на тези институции. Към февруари 2015 г., нито един от осемте домове не е затворен, главно поради липсата на места за алтернативна грижа за деца с тежки увреждания, за които други възможности като реинтеграцията в биологичното семейство, приемна грижа и осиновяване не са намерени. Твърди се, че Министерството на здравеопазването работи с Министерството на труда и социалната политика върху създаването на законодателна рамка за нов тип резидентна услуга за тези деца, но същевременно те остават в пилотните ДМСГД, понякога с персонал от няколко десетки служители, които се грижат за по-малко от десет деца. Така, освен, че нуждите на децата не могат да бъдат посрещнати, се пилеят и съществени ресурси. Вратите към домовете остават отворени - все още има поток от малки деца към институциите, поради липсата на систематичен и последователен контрол на входа, както и на програми за подкрепа на семейството, финансирани от правителството.

- Местните власти и общности, които би трябвало да приемат децата, определени да бъдат деинституционализирани, въобще не бяха подготвени за приемането им в услугите за резидентна грижа в общността. Това, съчетано с преобладаващия в България медицински подход към уврежданията, се оказва сериозна пречка за преминаването на децата от институциите към теоретично по-качествени грижи.

- В последния си доклад, Комисарят отбеляза, че въпреки че социалните услуги за деца и семейства са били поети от местната власт, общините не са били "напълно подготвени и обучени, за да упражняват ефективен контрол върху новите услуги под тяхно управление. Липсата на опитни професионалисти и умения за ефективно управление на новите социални услуги и ресурси илюстрират този проблем." Смятаме, че ситуацията остава същата и до днес, като проблема е особено изявен, когато става въпрос за предоставяне на услугата приемна грижа. Планът за действие с право определя развитието на приемната грижа като приоритет, разбирайки важността ѝ за осигуряването на подходяща грижа от семеен тип за децата, които са изоставени или разделени от семействата си. Ето защо планът включва проект, фокусиран върху приемната грижа, който обаче среща много проблеми както в началния етап на изготвяне, така и в своето изпълнение. По своята същност проекта е съсредоточен само на ниво "дете - приемно семейство - социален работник", като същевременно напълно пренебрегва управленското ниво - анализ, планиране, обучение, изграждане на капацитет и предоставяне на

услуги в подкрепа на приемните семейства. Нито централизираните органи за закрила на детето (които вземат решения за настаняванията), нито местните комисии и екипи по приемна грижа, които са създадени в общинските администрации, имат знания и капацитет за управление на услугата приемна грижа. Това води до лоши решения за настаняване, неуспешни настанявания, наемането на високо рискови семейства за приемни родители, настаняване на деца при семейства, които не са подходящо обучени и подкрепени, както и прехвърлянето на децата от едно семейството в друго и от едно неуспешно настаняване, към друго. Съща както и при центровете за настаняване от семеен тип, описани по-горе, е налице и липса на разбиране за приемната грижа като временна мярка, включително и сред някои от приемните семейства - наблюдавали сме опити за възпрепятстване на осиновяванията или опитите за реинтеграция на децата в биологичните им семейства.

- Обезпокоени сме, че все още не е приет финансов стандарт за услугата приемна грижа и устойчивостта на услугите, които са били създадени до този момент остава под въпрос. Това всъщност е положението с алтернативните форми на грижа като цяло - тяхната финансова устойчивост не се обезпечава със спестените средства от намаления капацитет или закриването на социалните домове и няма визия за това как да бъдат финансирани услугите извън обхвата на инвестициите от страна на ЕС.
- Не съществуват качествени стандарти за развитието на приемната грижа, което също лишава децата в системата от грижи, които в най-голям степен биха отговаряли на техните интереси.

Превенция на институционализацията

Българското законодателство гарантира правото на децата да бъдат отгледани от своите семейства и да не бъдат отделяни от родителите си, освен ако това не е в най-добрия интерес на детето. Въпреки това, все още не се отделя достатъчно внимание на превантивните мерки т.е. предотвратяване на изоставяне, разделяне, насилие и в крайна сметка институционализация. От особена важност е следното:

- Въпреки, че процентът на деца изоставени при раждането намалява, той все още е висок. Мнозинството от децата, които са настанени в ДМСГД отиват там директно от родилните отделения. Рискът остава съществен, особено за децата с увреждания, поради това, че на някои места медицинския персонал все още препоръчва на родителите им да ги оставят в институции и поради това, че медицинския модел на уврежданията продължава да преобладава. Ситуацията се утежнява допълнително от липсата на достатъчно качествени услуги в общността за децата с увреждания, включително липса на достъп до детски градини. Развитието на приобщаващото образование за деца със специални потребности остава в начален стадий и по-голямата част от децата с умствени увреждания все още нямат достъп до общообразователните училища. Няма напредък по отношение на промяната на обществените нагласи и това често поставя тези деца в риск от изключително високи нива на дискриминация.

- Няколко неправителствени организации, включително и фондация „За нашите деца“ са разработили добри практики, като например ранна интервенция за децата с увреждания и предоставяне на социални услуги в болниците и родилните отделения с цел предотвратяване на изоставянето. Макар че тези практики дават осезаеми резултати, те остават изцяло в сферата на дейност на благотворителните организации, а правителството не е предприело никакви мерки, за по-широкото им приложение в страната.
- Превенция на институционализацията изисква широкообхватна и подробна стратегия, подкрепена с подходяща законодателна рамка и най-вече чрез подпомагане на семействата и укрепване на политиките. През 2012 г. бе направен опит да бъде приет Закон за детето, които би осигурил подобна рамка (като част от по-широк кръг мерки, за гарантиране правата на децата), но той не успя да стигне до Народното събрание и в крайна сметка беше оттеглен. Причина за това беше недоволство на някои среди в обществото (включително и няколко родителски организации, поддръжници на подход, базиран на "семеини права"), както и липсата на достатъчно силна политическа воля. Заедно с други водещи организации за защита правата на детето в страната, фондация „За нашите деца“ изрази твърда позиция в подкрепа на закона, за чийто неуспех ние дълбоко съжаляваме.
- Системата за закрила на детето страда от остра липса на ресурси. Недостига персонал, материалната база е лоша, има голямо текучество на социални работници, липсват стандарти, обучение и контрол за спазването им. Много често единственото средство за решаване на семеини проблеми, до което прибегват е отделянето на децата от техните родители и настаняването им в институция. Това се дължи на малкото значение, което се отдава на тази система в централната държавна администрация, както и на назначаването на хора на база на всичко друго, но не и професионални качества. Това се отразява негативно върху процеса на деинституционализация и не позволява да се гарантира защитата на правата на децата по време на тази сложна реформа.

III. Заключение и препоръки

- Има липса на лидерство в процеса на деинституционализация, което води до лошо управление. Ние бихме искали да видим много по-силна политическа воля и създаването на подходящ управленски процес.
- Без подкрепа за семействата и без укрепване на политиките и мерките не може да се промени остарялото убеждение, че "държавата ще се грижи за уязвимите деца" - промяна, която е от основно значение, за ефективността на процеса на деинституционализация.
- Планът за действие за изпълнение на националната стратегия "Визия за деинституционализация на децата в България" и свързаните проекти вече са в заключителната си фаза. Въпреки това, все още не се разработва нов план. От ключово значение е, подготовката да започне веднага и да доведе до нов План за действие, който да се е поучил от стария, да е преодолел недостатъците в процеса досега и да следва стриктно принципите, приети във Визията. Има неотложна

нужда от ясна демонстрация на политическа воля и лидерство, за да се завърши процеса на деинституционализация.

- Гражданското общество и местните власти трябва да бъдат включени във всички етапи на процеса на деинституционализация: управление, планиране, изпълнение и мониторинг.
- Има спешна необходимост от приемането на Закон за детето, който да представя децата като носители на правата, а не само като обекти на грижа. По този начин всички системи свързани с децата, от които се очаква да гарантират благосъстоянието им, ще могат да адаптират своите действия и политики по съответния начин.
- Финансовото управление на целия процес е лошо и има спешна нужда от изграждане на капацитет в тази област. Финансовата устойчивост на услугите за алтернативна грижа, в това число и приемната грижа, трябва да се гарантира чрез ограничаването на паричните средства, които в момента се използват за поддържането на институциите и чрез създаване на подробни финансови стандарти за различните видове услуги за алтернативна грижа. Приоритетно трябва да се обърне внимание на лошите практики, като сега действащият принцип за финансиране на ЦНСТ "на бройка", а не на база капацитет, което води до опити да се пълнят тези вече доста големи жилищни услуги.
- Приемната грижа трябва да се управлява професионално; спешно са необходими финансови и качествени стандарти, за да се спрат лошите настанявания и смъртните случаи на деца, заради неспособността на система да проучва и управлява приемната грижа както трябва.
- Затварянето на институциите трябва да бъде подкрепена от широк кръг от услуги за превенция, реинтеграция и подкрепа на деца и семейства. Освен това, предоставянето на адекватно образование, здравеопазване и социално подпомагане е от ключово значение, за да може процеса на деинституционализация да бъде ефективен и да се гарантират правата на децата, които са в институции или за които има риск да бъдат настанени в институция.
- Институционализацията на деца едва ли ще спре ако не се постави акцент върху ранното детско развитие. Бихме искали да има национална стратегия за ранните години и значително увеличение на средствата за ефективните услуги за ранно детско развитие, включително за тези, които са се доказали като особено ефективни в контекста на деинституционализацията, като ранната датска интервенция.

Фондация „За нашите деца” смята, че част от гореизброените проблеми се дължат на липсата на разбиране в нашата страна за подходите и принципите базирани на правата на детето, както и липсата на разбиране за връзката между грижите в ранното детство и образованието, професионалната реализация и в крайна сметка - просперитетът на обществото като цяло.

06.02.2015

София, България