

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯТА – ЦЕЛИ И ПРАКТИКА НА ЕДНА ЕВРОПЕЙСКА ДИРЕКТИВА

Ана Ананиева

Докторант по ДП „Конституционно право“, ВСУ „Черноризец Храбър“

DEINSTITUTIONALIZATION – AIMS AND PRACTICE OF A EUROPEAN DIRECTIVE

Ana Ananieva

PhD student in "Constitutional Law", VFU "Chernorizets Hrabar"

Резюме

През 2010 г., в отговор на препоръка на ООН и на Европейска директива, Министерският съвет прие Визия за деинституционализацията в България. Целта беше постепенно да се закрият масовите социални домове, да се изведат децата от тях и да се настанят в приемни семейства или центрове за деца (не повече от 12), т.е. много по-близо до семейна среда. Семейството се изведе на преден план в системата на „тройната защита“ на децата: от семейството, от държавата и от обществото. Но практиката очерта и нов кръг проблеми: за подготовката на приемните родители, за контрола върху голям брой места за настаняване, за психологическото отражение върху децата, отглеждани от “временни родители” и пр.

Ключови думи: деца; приемни семейства; центрове за деца; деинституализация; ролята на държавата.

Abstract

In 2010, in response to a UN recommendation and a European directive, the Council of Ministers adopted a Vision for deinstitutionalization in Bulgaria. The aim was to gradually close the mass social homes, to take the children out of them and to place them in foster families or children's centres (not more than 12), that means much closer to a family environment. The family came to the fore in the system of "triple protection" of children: from the family, from the state and from society. But the practice also outlined a new set of problems: for the preparation of foster parents, for the control over a large number of places for accommodation, for the psychological impact on the children raised by "transitory parents", etc.

Key words: children; foster families; children's centres; deinstitutionalization; the role of the state.

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.278>

Въведение

Приетата от Министерския съвет през 2010 г. Визия за деинституционализация беше мотивирана от международноправни документи на ООН и на Съвета на Европа, но и от собствената ни самокритична оценка за състоянието и резултатите от дейността на наследената мрежа от социални домове за деца. Като понятие и като мотиви тази директива съдържа в себе си вътрешно противоречие. Според Франсис Фукуяма “днес е общоприето да се смята, че институциите са решаващата променлива на развитието”, а това се доказва през последните години от поредица емпирични изследвания. Авторът отбелязва също така, че “обществата в преход се оказаха в двусмислена позиция”, доколкото в началото са били под натиска на либерализацията, т.е. за оттегляне на държавата, но само десет години по-късно е осъзнато, че дори икономическото развитие се основава “на институциите и политиката”¹.

¹ Фукуяма, Фр. Строежът на държавата. Управление и световен ред през XXI век. Изд. Обсидиан, София, 2004, стр. 41

Привидната алогичност на посочената директива се мотивира с необходимостта да се оттегли държавата от мрежата от общи социални домове за деца, наречени, не много сполучливо, “институции”. Използваното понятие предполага виждане за различни равнища на институционална структура на държавата, при което низовите, първичните звена също се назовават институции. В същата степен като домовете за деца такива първични “институции” са и детските градини и ясли, и болниците, и социалните домове за възрастни хора и пр.

От друга страна, директивата за оттегляне на държавата влиза в явно противоречие с обстоятелството, че дейността по закриване на масовите социални домове за деца се възлага и се осъществява не от друг, а от специализираните държавни институции по социално подпомагане и по закрила на децата. Следователно, деинституционализацията, при цялата критичност на европейските структури към наследените “държавни структури”, предполага по-скоро реформиране и дори ново изграждане на мрежата за отглеждане на децата, лишени от родителска грижа.

По-смислено е да се търси не отрицание на наследството, а истинската цел на деинституционализацията: при реформирането и новото изграждане на системата за отглеждане на деца ударението да се постави върху семейството или върху близките до семейната среда форми на социална защита. Това във всички случаи означава да се натоварят специализираните държавни институции с нови отговорности, което предполага и по-висока степен на компетентност, и предоставяне на повече финансови ресурси при крайно необходимото подпомагане чрез европейски проекти.

Изложение

1. ВИЗИЯТА

Понятието “деинституционализация” беше въведено по линия на документа “Насоки на ООН за алтернативна грижа за деца” и Общите европейски насоки за прехода от институционална грижа към “грижа в общността”. В основата на стратегията за “деинституционализация” стои разбирането, че всяко дете има нужда преди всичко от семейна грижа. Масовите социални домове са определени като част от негативното наследство на “Източния модел”, макар че и при този модел основополагащата цел е постигана чрез осиновяване, т.е. чрез гарантиране на децата на стабилна семейна среда.

В приетата от Министерския съвет през 2010 г. национална стратегия “Визия за деинституционализация на децата в Република България” се тръгва от същите мотиви, но се очертава и фокусът върху семейната среда и грижа, най-вече - чрез мрежата на приемните семейства, доколкото и връщането на децата в биологичните семейства (когато има такава възможност), и осиновяванията са правно уредени още в най-старото ни законодателство.

Проблемът за извеждане на всички деца от общите социални домове и за настаняването им в семейна среда у нас е поставен в нормативна форма още със Закона за закрила на детето от 2001 г. Оттогава датират и първите целенасочени мерки за закриване на масовите социални домове и за настаняване на децата в семейна среда или в “домове от семеен тип”. Ако трябва да бъдем по-точни, първите опити, макар и изолирани, датират още от 1990 г., когато чрез международната мрежа “SOS - детски селища” у нас започна изграждането на къщи от семеен тип с не повече от 8 деца във всяка. В контекста на генералната насока отначало (2006-2009 г.) се изпълнява пилотен проект “Реформа за повишаване на благосъстоянието на децата в България” в 10 общини, като

първоначално съществуват и двата типа форми на отглеждане на децата. С приемането на Визията този процес се ускорява. Той получава и европейско финансиране. Със стратегията се поставя и краен срок за извеждане на децата от масовите социални домове - 2025 г.

30 години след началото на промените у нас, един период, наситен с международноправни разработки по правата на децата, вече разполагаме с разгърнато законодателство по тази материя². Разгърнатото, в някои случаи - усложнено законодателство, доведе до създаването на необходимата институционална структура, както и до разработване на формите на закрила на детето в съответствие с новите виждания и европейските директиви. Ако вземем за пример дори само чл. 4 от Закона за закрила на детето, в него се съдържат такива форми като: съдействие, подпомагане и услуги в семейна среда, настаняване в семейство на роднини или близки, осиновяване, настаняване в приемно семейство, здравно-социални грижи за резидентна грижа, полицейска закрила, специални грижи за децата с увреждания и др. Що се отнася до институционалната структура, системата за защита правата на децата е изградена около три основни институции: Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията за социално подпомагане чрез специализирана агенция за децата и съответни структури при общините. Важна роля в тази дейност играят координационните механизми на национално и на общинско равнище.

В интерес на истината, Визията съдържа и други мотиви за преориентацията на грижата за децата: недостатъчният брой услуги за деца и семейства, които да отговарят комплексно на потребностите, неравномерното разпределение на домовете на територията на страната, липсата на достатъчно финансови ресурси за поддържане и обновяване на домовете, липсата на развита система от алтернативи на институционалната грижа, преобладаващият медицински модел при грижата за децата с увреждания, променените модели на семейно поведение, които водят до “бум” на извънбрачните раждания и на родителите, полагащи сами грижа за децата си и пр. С оглед на това “деинституционализацията” би следвало да се разглежда в много по-широк смисъл и да не се свежда само до закриване на домовете от пансионатен тип.

2. ПРАКТИКАТА

Към момента на приемане на Националната стратегия “Визия за деинституционализация на децата в Р България” в страната има 32 домове за медико-социални грижи за деца на възраст от 0 до 3 години с 2 421 деца, 80 домове за деца, лишени от родителска грижа от 3 до 18 години с 3 770 деца, 24 домове за деца с умствена изостаналост и един за деца с физически увреждания с общо 1 386 деца. Тези данни би следвало да създадат относително пълна картина (при неизбежната динамика на броя на настанените деца) за гигантската работа на институциите, натоварени с реформата на тази система в посока на преориентацията на системата към семейната грижа.

Тази гигантска работа също може да бъде илюстрирана. През 2014 г. в приемни семейства са настанени 2 275 деца, през 2015 г. - 2 323 деца, през 2016 г. - 2 355 деца, през 2017 г. - 2 320, а през 2018 г. - 2 205 деца. Като се има предвид движението на децата от приемната грижа към връщане в биологичните семейства или осиновяване, об-

² Вж. Сидерова, Е., Глобалния тероризъм и човешките права. Опасности и правни гаранции. – В: Научен алманах. Глобализация и устойчиво развитие, кн. 3, серия Юридически науки и обществена сигурност, Унив. изд. ВСУ „Ч. Храбър”, Варна, 2002, ISSN 1311-9222, с. 162-173.

що през 2019 г. в приемни семейства живеят 2 191 деца. Приемните семейства като цяло са професионални, но част от тях - и доброволни.

Паралелно се прилага традиционната и утвърдена у нас система на осиновяване, която гарантира на децата трайна и стабилна семейна среда и грижа. Средно за година осиновяванията са около 600, като се имат предвид и международните осиновявания.

В този процес се осъществяват редица проекти (“Детство за всеки”, “Посока: семейство”, “И аз имам семейство”, “Приеми ме” и др.), като много от тях се изпълняват изцяло с европейско финансиране. Наред с приемната грижа се изграждат и “центрове за настаняване от семеен тип”, в които живеят заедно до 14 деца, подкрепяни от социални работници. Тази нова инфраструктура, както и приемната грижа изискваха и изискват сериозни инвестиции, в т.ч. и за обучение на персонала, за супервизия в интерес на подобряване качеството на грижата и пр.

Междинните оценки на новите решения за алтернативна грижа за децата показваха някои тревожни явления: недостиг на обучен персонал за центровете и за приемните семейства, ниско заплащане, рискове, центровете, по различни причини, да се развият в посока на реинституционализация и др. Освен всичко останало, тази принципна преориентация на грижата за децата в риск вероятно налага и обновяване на действащото законодателство.

Наблюдение върху този процес се осъществява и по линия на Детския фонд на ООН – УНИЦЕФ³. В тази и в следващите оценки в различен вариант се извеждат и възникващите проблеми. Прави се заключението, че алтернативната грижа има двояка цел: да гарантира на децата сигурност чрез стабилна физическа среда и да им даде възможност за развитие. Най-сериозни са забележките по втората цел, която предполага сътрудничество с по-широки общности като училищата, участие на децата в социалния, спортния и културния живот и пр., което предполага активна роля на общините при липсата на капацитет и ресурси.

Не е тайна, че поради недостиг на финансови и човешки ресурси, ударението е поставено върху приемната грижа, като на втори план остава проследяването на психологическия и образователен напредък на детето и неговото развитие. И заплащането, и липсата на солидни критерии за подбора на приемните родители, както и затрудненията при обучението на тези родители, в комбинация с обстоятелството, че приемната грижа е временна, все повече се търси връщане на децата в биологическите семейства, при родителите или при близки роднини. Оттук естествено следва заключението, че първостепенно значение има превенцията на отделянето на децата от техните семейства в най-ранна възраст.

Изоставянето на деца най-често още в родилния дом насочва и към главните причини за явлението: мизерни условия на живот, минимални доходи или липса на всякакви доходи, което води до “квалификация” на децата от ранна възраст за просия, кражби и други прояви в конфликт със закона, липса на елементарно образование и подготовка на родителите, системно насилие и разриви в семействата и пр. при едновременно висока раждаемост именно в някои от тези слоеве на населението. В най-ново време се появи и друго явление: изоставяне на деца или поверяването им на възрастни родители при работещи зад граница, от което произтичат редица неприятни последици.

³ Вж. Анализ на системата за закрила на детето в България. Окончателен вариант, 5 юли 2019, както и: The DI process in Bulgaria - situation, pilot projects and progress. UNICEF - 2017

Като цяло има големи групи деца в уязвимо положение: децата с увреждания, ромските деца, които вече са второ, ако не и трето поколение неграмотни, децата на емигранти и имигранти, при цялата детайлна разработка на техните права в международното право, да не говорим за децата - жертви на насилие, на децата в различни рискови ситуации и пр. За всички тези уязвими групи деца или “деца в риск” (при продължаващата дискусия върху обхвата на това понятие) държавата би следвало да има целенасочена политика, диференцирана по възраст и характер на рисковата ситуация. Достатъчно е да се приведе като пример за тези оценки положението на ромските деца. При всички датиращи от десетилетия усилия на държавата за “ромското включване”, за недопускане на каквито и да било форми на дискриминация и сегрегация, за гарантиране на определена степен на образование и квалификация и пр., като че ли проблемите не намаляват. Не намаляват дори най-фрапантните прояви на предварително изключване като явлението “деца раждат деца”. Част от проблемите се коренят в начина на живот на семействата и общностите, други произтичат от неефективността на държавната политика, макар че по тази линия от Европейския съюз се “изсипаха” буквално милиони евро.

Законът за закрила на детето отнася всички деца с увреждания към правната категория “деца в риск”, което мотивира специалните мерки за закрила. В интерес на точността на понятията може да се каже, че тези деца вече са жертви на риска: на биологичната си природа, на съдбата, на престъпни посегателства, на нелечими заболявания. Протестните акции от последно време на майките на деца с увреждания мотивираха някои нови законодателни актове, за разработката на които бяха привлечени представители на неправителствения сектор.

В стремежа си да отговорят бързо на обществения натиск, като го тушират или обезсмислят, законодателите и специализираните институции приеха два нови закона (Закон за социалните услуги и Закон за личната помощ), които много бързо разкриха вътрешни противоречия, финансова неосигуреност, конфликт с други законодателни актове по същата материя и пр. Критичните гласове дойдоха от различни страни. Така например, в позицията на Светия синод се изтъкваше, че Законът за социалните услуги не е достатъчно фокусиран върху решаващата роля на семейството, а семейството, като своего рода “малка църква”, е единственият сериозен носител на християнските ценности.

Децата “в конфликт със закона” също са в уязвима ситуация, най-вече при необходимостта да бъдат интегрирани и социализирани след наложените им санкции. Това се отнася най-вече за непълнолетните, които подлежат на такива санкции. Но законовото понятие “противообществена проява” (което все по-често се отхвърля като “отживелица” от предишния режим) се отнася до всички деца. А самото то е доста неясно определено – като “деяние, което е общественоопасно и противоправно или противоречи на морала и добрите нрави”, както е записано в закона за противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Широкото определение остава достатъчно простор за субективна преценка, тъй като различните казуси трябва да се отнесат към т.нар. “детско правосъдие” (в някои европейски държави за тази цел има специализирани съдилища) или към системата за закрила на детето въз основа на разбирането за “дете в риск”. И при двете категории е трудно приложима алтернативната грижа, следствие на което и самият процес на “деинституционализация” има специфични измерения.

Двете основни форми на осигуряване на семейна среда за децата (осиновяването и настаняването в приемни семейства) не могат да обхванат всички деца, лишени от ро-

дителска грижа или, които имат нужда от постоянно медицинска помощ. Най-много деца има в центровете за “обществена подкрепа” (близо 7000 в 141 такива звена), в центровете за деца без увреждания (1 463 деца в 146 такива центрове, както и в центровете за настаняване на деца/младежи с увреждания (1 288 в 107 центрове). Функционират още: центрове за социална рехабилитация и интеграция на деца, центрове “Майка и бебе”, центрове за работа с деца на улицата, преходни жилища за деца и пр. Някои от тези центрове са целодневни или постоянни, други - временни, трети - за медико-социални грижи.

Заклучение

Като цяло процесът на “деинституционализация” пренасочи закрилата на децата към алтернативна грижа, изцяло или частично ориентирана към семейната среда. Но този процес даде живот и на гигантски нови предизвикателства: множественост на звената, необходимост от огромен финансов ресурс за поддържане и развитие на мрежата, остра потребност от специализирана подготовка на социални работници, приемни родители, а в много случаи – и на биологичните родители или роднини, на медицински специалисти, възпитатели, психолози, но и на следователи, съдии и прокурори.

“Деинституционализацията” налага висока отговорност и компетентност, реформиране и рационализиране на специализираните институции, макар това да звучи алогично. Едновременно с това, като се има предвид включеното в Конвенцията на ООН за правата на децата⁴ изискване, “висшият интерес на детето” да се превърне във фокус за всички, а не само за специализираните държавни органи, ясно е, че в много отношения сме още в началото на пътя. По обобщени данни в мрежата за закрила на децата в риск са включени около 16 000 деца. Но държавната политика не може да започва и свършва с този род закрила. Тя трябва да се обвърже с цялостното развитие на националния човешки потенциал, а следователно - с визията за бъдещето на нацията и държавата.

Използвана литература

1. Фукуяма, Фр. Строежът на държавата. Управление и обществен ред през XXI век. София, Изд. Обсидиан, 2004
2. UNICEF. Анализ на системата за закрила на детето в България. Окончателен вариант, 5 юли 2019
3. The DI process in Bulgaria - situation, pilot projects and progress. UNICEF – 2017
4. Сидерова, Е., Глобалния тероризъм и човешките права. Опасности и правни гаранции. – В: Научен алманах. Глобализация и устойчиво развитие, кн. 3, серия Юридически науки и обществена сигурност, Унив. изд. ВСУ „Ч. Храбър”, Варна, 2002, ISSN 1311-9222, с. 162-173.

За контакти: докторант Ана Ананиева
ВСУ „Черноризец Храбър“
Юридически факултет
Катедра „Правни науки“
email: ana.ananieva@vfu.bg

⁴ Вж. Конвенция за правата на детето, приета от Общото събрание на ООН на 20 ноември 1989