

СТАНОВИЩЕ

на Национална асоциация „Поход за семейството“ за Проекта на „Национална стратегия за детето 2019-2030 г.“

Като знаем, че в Конституцията на Република България в чл. 47, ал. 1 е записано, че *„Отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата“*;

като знаем, че в Конвенцията за правата на детето на ООН в Чл. 2, ал. 2 е записано, че *„Държавите - страни по Конвенцията, вземат всички подходящи мерки за осигуряване закрилата на детето против всички форми на дискриминация или наказание на основание на статута, действията, изразените мнения или убеждения на неговите родители, законни настойници или членовете на неговото семейство“*;

като вземаме предвид, че всеки възрастен човек и всяко дете могат да имат различни възгледи за света, основани на техните произход, среда, култура, традиции, религия, емоционалност, зрелост и други фактори,

като разбираме, че има много различни подходи за възпитаване и отглеждане на деца и че във всяко семейство взаимоотношенията между родител и дете се изграждат по различен начин, като родителите имат пълното право да предават своите ценности на децата си, а не могат да бъдат задължавани насила да променят ценностите си и свободата на мисълта и словото си;

като приемаме, че при различните семейства материалните, финансовите и другите условия могат значително да се различават, а бедността или временните затруднения във възпитанието и отглеждането на децата не могат да бъдат приемани за достатъчно условие за външна намеса в семейството от страна на държавни, общински или други институции и организации, освен в случаите на злоумишлени действия;

ние представяме това становище на Национална асоциация „Поход за семейството“ за Проекта на „Национална стратегия за детето 2019-2030 г.“ като обръщаме внимание само на тези проблеми и места в документа, за които имаме предложения за промяна.

Преди да коментираме спорните моменти в Стратегията по същество, обръщаме внимание, че ако управляващите преценят, че тя трябва да бъде отхвърлена, ние имаме предложение **да бъде разработена „Национална стратегия за семейството“** (а не само за детето) и за целта да бъде направена по-обширна реформа като **„Държавна агенция за закрила на детето“** бъде заменена от **„Държавна агенция за семейството“**, която да има друг подход и която може да отговаря и за демографските въпроси – нещо, което се коментира от много години, но не е осъществено и е от изключителна важност.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Като първа слабост на представянето на Стратегията, от самото начало можем да отбележим недостатъчния брой съпровождащи документи за общественото обсъждане и нарушаването на Закона за нормативните актове и други закони.

Във въведението на Стратегията е записано, че консултативният процес е бил *„организиран в следните формати: тематични работни срещи, фокус-групи, допитвания, обществени обсъждания и консултации, кръгли маси и др. Подробна информация за начина на разработване на стратегията и за консултативния процес е представена в Приложение 1”*. За съжаление, в Портала за обществено обсъждане и в сайта на ДАЗД не намираме посочените документи и следователно не можем да преценим дали процесът на разработването на Стратегията е бил прозрачен и какво точно е включвал. Нямаме достъп до протоколи от проведените срещи, не са достъпни методологията и резултатите от допитванията, които са правени, отсъства информацията точно кои граждански и неправителствени организации са участвали и какви предложения са били правени и всякаква друга предполагаема информация, която е необходима, за да може Стратегията да бъде разгледана подробно като бъдат преценени решенията за описаните цели и мерки и мотивите, които стоят зад тях, а също и на какво се основават предвижданията на съставителите на документа и очакваните резултати след евентуалното му приемане.

В Стратегията е записано, че развива приоритети 8 и 10 на „Правителствената програма 2017-2021 г.“, но смятаме, че това е само частично и доста ограничено.

Например, по Приоритет 8 никъде в Стратегията не се открива прилагане на Мярка 127 от Приоритет 8: *„Подобряване на процедурите по национално осиновяване и разширяване на подкрепата за кандидат-осиновителите и осиновителите чрез промени в Семейния кодекс и подзаконовата уредба в областта на националното осиновяване.”*

По приоритет 10, Цел 34 *„Усъвършенстване на нормативната уредба в областта на социалните услуги, с цел подобряване на планирането, управлението, финансирането, качеството и ефективността на социалните услуги.”* виждаме сериозен проблем със Стратегията, защото е нарушен процесът на подготовка и приемане на нормативния акт съгласно Закона за нормативните актове, като документът не е придружен с мотивите и предварителната оценка на въздействието:

„Чл. 26 (3) Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20.”



Също така Чл. 28 от Закона за нормативните актове гласи:

„(1) Проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

(2) Мотивите, съответно докладът, съдържат:

- 1. причините, които налагат приемането;*
- 2. целите, които се поставят;*
- 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;*
- 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;*
- 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.*

...

(4) Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, а за проект на закон или кодекс - и справка по ал. 3, не се обсъжда от компетентния орган.“

Допълнително, Чл. 35 (1) от Устройственият правилник на Министерския съвет и неговата администрация, т. 4 и т. 10 гласят:

„Въпросите за разглеждане от Министерския съвет се внасят с придружително писмо, подписано от съответния главен секретар ... и:

т. 4 финансова обосновка, одобрена от министъра на финансите;

...

т. 10 други документи, когато това се изисква или е необходимо във връзка с разглеждането и приемането на акта, както и доказателства за изпълнението на изискванията на чл. 26 и 27 от Закона за нормативните актове.“

Съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършването на оценка на въздействието, която документът твърди че следва, Чл. 2, цитираме, *„Оценката на въздействието е предварителна и последваща.“* т.е. Стратегията задължително трябва да се представя за обсъждане и по-късно да се внася за гласуване само при наличието на предварителна оценка на въздействието.

В самата Стратегия в Приложение 3 са разписани слабите страни на предишната стратегия за периода 2008-2018 г., сред които *„Дублиращи се дейности и двойно финансиране при*

сходни дейности“, а също се твърди, че има заплаха за „Неефикасно управление на ресурсите“. Няма как да бъдат открити тези дублиращи се дейности или излишни бюджетни разходи и да се знае дали ресурсите ще бъдат използвани ефективно, ако няма предварителна финансова обосновка заедно с предложението за обсъждане на документ. Още повече, че още на първата страница на Стратегията е записано, че една от основните мисии е „...финансовото обезпечаване ... на усилията на държавните институции и на гражданското общество към подобряване на средата и към повишаване на жизнените шансове на всяко дете за реализация на неговите възможности“.

Допълнително, липсата на научни и статистически документи, които да доказват, че прилагането на определените в документа мерки ще постигнат точно определени цели, също е предпоставка за неефективно изразходване на обществени средства без да е ясно дали поставените стратегически цели ще бъдат постигнати или напротив – Стратегията няма да подобри настоящото състояние и дори може да го влоши.

Според нас, приемането на нормативния акт, който не е придружен със съответната финансова обосновка, подписва „празен чек“ в дългосрочен план, тъй като след приемане на Стратегията в Парламента чрез гласуване тя ще трябва да бъде финансирана практически неограничено, за да се изпълнят нейните цели.

II. КОНТЕКСТ

Актуална ситуация и изводи за работата по предишната стратегия 2008-2018 г.

Предоставената информация показва, че действията на държавата спрямо децата през изминалите 10 години, през които са похарчени значителни обществени средства, са били изключително неефективни:

- *“41,6% от българските деца все още живеят в риск от бедност или социално изключване.“*
- Коефициентът на детска смъртност е по-висок от средния за ЕС, но за 10 години всички институции заедно не можаха да отделят достатъчно средства за закупуване на няколко десетки кувьоза за недоносените деца на България, а граждани са принудени да организират кампании със събиране на пластмасови капачки¹, за да ги осигурят на неонатологичните отделения. В тази стратегия отново не се казва нищо по този въпрос. Междувременно, за да се намали в статистиката процентът на детската смъртност от Министерство на здравеопазването беше направено предложение за определяне на преждевременно родени деца в по-малък брой седмици и с по-ниско тегло за спонтанен аборт вместо за мъртвородени.

1 Кампания „Капачки за бъдеще“, <https://www.facebook.com/kapachkizabudeshte/>

- За 2017 г. има 449 развратни действия с деца, но в Стратегията не се споменава нищо за задължението на България по „Конвенция на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие“ (Ланзаротската Конвенция)², която сме ратифицирали през 2011 и е влязла в сила у нас през 2012³, в която в Чл. 37 (1) се изисква да бъде създаден регистър с „данните за самоличността и генетичния профил (ДНК) на лицата, осъдени за (сексуални) престъпления“ срещу деца. Това е много важен регистър, който ще помогне на разследващите органи за по-бързото разкриване на сексуалните посегателства върху деца.
- Забелязваме, че процентът на отпадане от училище остава приблизително еднакъв – между около 12 и 14% като за годините варира. Тоест, държавните органи по никакъв начин не са успели да убедят родителите на тези деца, че образованието е важно за тяхното бъдеще.
- Употребата на наркотични вещества се увеличава и от 1999 до 2015 г. броят деца, които са употребявали някакъв наркотик е нараснал двойно – от 14% на 30%.
- За 2016-2017 година в страната ни има регистрирани 8 000 случая на насилие и тормоз в училища. Всяко второ дете между 13 и 15-годишна възраст сигнализира, че е ставало обект на тормоз или насилие в или около училище през последните месеци.“⁴

Целият описан в Стратегията контекст и други данни, които са налични в общественото пространство и медиите, потвърждават, че „Национална стратегия за детето 2008-2018 г.“ е била провал и не е довела в почти никое отношение до подобряване на състоянието на децата на България, а напротив – като цяло го е влошила. И при положение, че в процеса на обсъждане на стратегията не е предоставена информация на основата на какви статистики, научни изследвания и оценки на въздействието предложената нова „Национална стратегия за детето 2019-2030 г.“ ще сработи за следващите 11 години, ние оставаме скептични и се налага да приемем написаното в нея само като едно добро пожелание и без никакво очакване за реални резултати.

2 Конвенция на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1e6>

3 Таблица с подписи и ратификации на Договор 201, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201/signatures>

4 Повече от половината ученици у нас между 13 и 15 години - жертва на тормоз или насилие, статия на DarikNews от 13 ноември 2018 по данни на УНИЦЕФ, <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/poveche-ot-polovinata-uchenici-u-nas-mezhdu-13-i-15-godini-zhertva-na-tormoz-ili-nasilie-2131326>

III. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА И ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ПОДХОДИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ДОКУМЕНТ

Основни принципи и подходи

Изразените четири ръководни принципа от Конвенцията за правата на детето на ООН: недопускане на дискриминация (чл. 2); най-добър интерес на детето (чл. 3); право на живот, оцеляване и развитие (чл. 6); и уважение на възгледите на детето (чл. 12); не изключват родителя от право да вземе окончателно решение за детето си без да нарушава неговите основни човешки права.

Конкретно във връзка с чл. 12 в Стратегията е записано: *„Право на участие – всяко решение... следва да се основава на изслушване на детето и на зачитане на мнението и на възгледите на детето“*, нещо, което не е в съответствие с обяснението на UNICEF на съответния ръководен принцип, а именно: *„Когато възрастните вземат решения, които въздействат върху детето, децата имат право да кажат какво те мислят, че би трябвало да се случи и тяхното мнение да бъде взето предвид. Това не означава, че така децата могат да казват на техните родители какво да правят. Тази Конвенция насърчава възрастните да се вслушват в мненията на децата и да ги включват при вземането на решения – не да дават на децата власт върху възрастните. Член 12 не влиза в конфликт с правото на на родителите и отговорността им да изразят техните виждания по въпроси, които оказват влияние на техните деца. Още повече, че Конвенцията приема, че нивото на участието на детето трябва да бъде подходящо за нивото на зрялост на детето. Способността на децата да формират и изразяват техните мнения се формира с възрастта и повечето родители естествено ще дадат на възгледите на тинейджърите по-голяма тежест, отколкото на тези на децата от предучилищна възраст, независимо дали става дума за семейни, законови или административни решения.“*⁵ Това, според нас, означава, че на децата не се дава право на участие при вземането на решенията от родителите за тях, а се дава право на изслушване на тяхната гледна точка и вземането и предвид, ако тя е подходяща – нещо, което е изключително важно и съвсем различно от написаното за „Право на участие“. Смятаме, че ако Стратегията бъде внесена за гласуване от българските народни представители, тя трябва да се прецизира и текстът *„следва да се основава на изслушване на детето и на зачитане на мнението и на възгледите на детето“* да бъде заменен с друг текст, например, *„...следва да зачита правото на детето да бъде изслушано и мнението му да бъде взето предвид, по преценка на вземащия решението.“*

Документът не отговаря на основни характеристики, които е трябвало да бъдат заложиени:

5 The convention on the rights of the child, Guiding principles: general requirements for all rights, https://www.unicef.org/crc/files/Guiding_Principles.pdf

- Субсидиарност – Не е ясно какви публични ресурси, специалисти и т.н. ще са са необходими, за да бъде доведена Стратегията до успех, и разполага ли българската държава с тях на всяко ниво. Могат ли да се заделят такива средства (не знаем за какво точно)? Има ли достатъчно учители, психолози, лекари и т.н. и откъде ще бъдат намерени и назначени?
- Предвидимост и устойчивост – Няма информация как са избрани целите и мерките за тяхното постигане. Подобни са били очакванията и от предишната стратегия 2008-2018 г., но избраните методи очевидно не са сработили и не са дали желаните резултат. В Стратегията дори няма еднозначно определение на понятието „благосъстояние на детето“ и самите съставители на документа признават, че една от слабите им страни е *„Няма споделена визия за детско благосъстояние“*.
- Прозрачност, публичност и отчетност – От самото начало се очаква документът да бъде приет без да е ясно и колко ще струва това на данъкоплатците. В самата стратегия е записано *„Направената оценка на въздействието показва, че измерването на ефективността и ефикасността на постигнатите резултати е необходимо от гледна точка на критериите за добро управление, но е силно затруднено от характера на самата Стратегия, както и от липсата на систематизирана статистическа информация.“* Как може да се оцени успеха или неуспеха на Стратегията, след като нямаме подходящата статистическа и сравнителна информация? Няма и разписани срокове и ключови показатели за изпълнение (KPI) за по-кратки периоди, а не за целия период на Стратегията. Не са поставени крайни срокове и отговорни органи за всяка от целите.

Концептуална рамка на стратегическия документ

Според представената концептуална рамка се твърди, че благосъстоянието на детето е пряко свързано с благосъстоянието на семейството и с подкрепата към родителите, което е вярно и отговаря изцяло на Чл. 47 (1) от Конституцията на България⁶, но като цяло в документа се наблюдава изземване на правата на родителите по много въпроси.

Цитира се Чл. 18 (2) от Конвенцията на ООН за правата на детето⁷, където се казва, че държавите трябва да *„оказват подходяща помощ на родителите и законните настойници при осъществяване на тяхната отговорност по отглеждане на децата“*, а не да им казват как да го правят и с какви възпитателни методи.

Цитира се и Чл. 18 (3) от същата конвенция, който казва, че държавите трябва да *„предприемат всички подходящи мерки, за да осигурят на децата на работещите*

⁶ Конституция на Република България, <https://www.parliament.bg/bg/const>

⁷ Конвенция за правата на детето, <http://www.asp.government.bg/documents/20181/49590/konventsia-na-oon-za-pravata-na-deteto.pdf>



родители правото да се възползват от услугите за деца и детските заведения, които се полагат за тяхното отглеждане“, но дали да бъде използвано това право би трябвало да бъде решение на самите родители, а не на децата. Правото не може да бъде вменено като задължение, както е в случая със задължителната детска градина, за непосещаването на която се глобяват родители, които са решили да не се възползват от това право за децата си, с което се нарушава конвенцията.

Отново от Конвенцията за правата на детето на ООН се цитира Чл. 3 (2), като се изпуска частта *„като се вземат предвид правата и задълженията на неговите родители, законни настойници или на другите лица, отговорни по закон за него“*.

Всички тези пропуски от цитираните текстове на Конвенцията за правата на детето на ООН и фокусирането само върху правата на детето с изключване, пренебрегване и омаловажаване на правата на родителите и настойниците, водят до неправилно поставяне на детето в центъра на всички политики за семейството в България, което, според нас, е грешна стратегия и основна причина за провала на предишната стратегия 2008-2018 г. и всяка следваща, която ще бъде изработвана на същия принцип. На проблемите на децата, според нас, трябва да се гледа като такива в семейството, а не отделно, да бъдат намерени причините за тези проблеми и да се подхожда за решаването им в самото семейство като се работи отново върху причините, а не върху следствията.

Развитие на компетентности, съобразени с новите предизвикателства

Гледайки пирамидата на компетентността, която е представена, можем да си направим извода, че различните системи (здравна, образователна, социална, правораздавателна и др.) би трябвало да подготвят професионалисти, работещи с деца и родители (лекари, учители, социални работници, юристи и др.), които да са достъпни за общността/обкръжението (в болниците, училищата, социалните служби, съда и др.) и семействата да могат да се обръщат към тях при нужда от помощ относно въпроси свързани с децата им. Най-долните нива в пирамидата би трябвало да разчитат на създаване на интерес в общността и семействата, за да служат в крайна цел на децата чрез родителите или настойниците им. Всъщност в Стратегията се оказва точно обратното: различните системи вземат централизирано решения и ги превръщат в законодателни актове и наредби, които чрез професионалистите се налагат насила в обкръжението и чрез заплахата от административни и наказателни мерки се превръщат в задължение на родителите спрямо техните деца. Примерите са много: задължителната детска градина от определена възраст, задължителни ваксини, задължително прилагане на определени методи за възпитание, задължителни начини на хранене, задължително усвояване на определени знания чрез определени учебни програми и т.н. Така правата на родителите и общността да вземат информирани решения за отглеждането и възпитанието на децата се превръщат в задължение, което просто трябва да изпълняват безпрекословно, за да не



бъдат санкционирани. По този начин не се възпитава отговорно общество и отговорно родителство, а се създава атмосфера на натиск към общностите и семействата и съответно враждебност към институциите, които вместо да бъдат подпомагачи и служещи стават заповядващи и наказващи. Насилието, което искаме да премахнем от семействата, училищата и обществото ни, бива практикувано от самите институции върху гражданите при отглеждането на децата им.

Цитираме: *„Стратегията извежда ангажимента на възрастните да подготвят децата за света, в който ще живеят.“* Институциите задават чрез Стратегията си ангажимент към родителите и общността, а не ги убеждават с аргументи и подпомагат във отглеждането и възпитанието на децата им, както се очаква, съгласно българската конституция.

Междусекторни хоризонтални приоритети, насочени към повишаване на ефективността и ефикасността на секторните политики, на програмите и на съвместните действия

Като пропуснем добрите идеи за синергия между институциите, отговарящи за здравеопазването, образованието, социалната политика и политиката на сигурност, която за съжаление в България до момента не се получава поради редица причини, ще се спрем на следният важен текст в Стратегията: *„Всички политики и програми за деца и за подкрепа на родители трябва да са основани на конкретни данни и доказателства.“* Това наистина е много важен текст, който, за съжаление, смятаме, че няма покритие в документа, когато става дума за предприемане на мерки за постигане на определени резултати.

IV. ВИЗИЯ, V. ОБЛАСТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ

Визията на Стратегията е обобщена така: *„Всяко дете в България на всеки етап от детството си живее и развива своя потенциал в интегрирана здравословна, сигурна и насърчаваща развитието му среда, която гарантира неговите права и благосъстояние, при осигурена подкрепа на родителите и на специалистите, които полагат грижа за децата.“*

На основата на визията се определят съответни области на въздействие и стратегически цели.

Стратегическа цел: Гарантиране на майчиното и детско здраве и насърчаване на здравословния начин на живот и здравната култура

1. Сред ключовите мерки за грижа за децата от 0-6/7-годишна възраст е записано *„3. Въвеждане на патронажна грижа под формата на редовни домашни посещения от медицинско лице за всички деца на възраст 0 – 3 г.“* Смятаме, че задължителното



редовно посещаване на домовете на семействата без тяхна покана и желание създава предпоставки за напрежение и конфликти с институциите. Допълнително, при ниския и все по-намаляващ брой медицински лица и други професионалисти, тази мярка е напълно ненужна и изключително трудно осъществима (или дори неосъществима). Предлагаме текстът да се замени с *„3. Въвеждане на възможност за безплатни еднократни посещения от медицинско лице на семейства с деца на възраст от 0 до 3 г., при поискване от родители или настойници.“*

2. Предлагаме ключова мярка 3. от Период на детство и юношество (7-18 г.) да се промени така *„Повишаване на информираността на децата над 14-годишна възраст за сексуалното здраве, превенцията на ХИВ/СПИН, рисковото сексуално поведение и ранната бременност, след запознаване на родителите с предлаганите учебни материали, образователни програми и дейности и само с получаване на писмено съгласие от тях.“* Мотивите за искането на тази промяна са, че сексуалното образование е чувствителна тема и всеки родител трябва да има право да прецени дали детето му е достатъчно подготвено за нея и дали възпитанието, което ще получи детето, отговаря на неговите потребности за съответната възраст, емоционалното му и общото му състояние.

3. Предлагаме ключова мярка 4. от Период на детство и юношество (7-18 г.) да се промени като се раздели на 2 части: *„4. Осигуряване на здравни услуги подходящи за децата и младите хора, включително и осигуряване на достъп до здравно образование. (Нова отделна точка) 5. Осигуряване на сексуално образование на младите хора над 14-годишна възраст в и извън училище, след запознаване на родителите с предлаганите учебни материали, образователни програми и дейности и само с получаване на писмено съгласие от тях.“* Мотивите за искането на тази промяна са, че общото здравно образование е подходящо за всички възрасти, но сексуалното образование е чувствителна тема и всеки родител трябва да има право да прецени дали детето му е достатъчно подготвено за нея и дали възпитанието, което ще получи детето, отговаря на неговите потребности за съответната възраст, емоционалното му и общото му състояние.

4. Под „Мерки насочени към всички групи“ смятаме, че т. 5. *„5. Разпознаване и реакция при насилие и нездравословни методи за отглеждане на децата.“* е много обща и трябва да се конкретизира, например така: *„5. Разпознаване и реакция при **доказано злонамерено физическо насилие от родители или животозастрашаващи нездравословни методи за отглеждане на децата.**“* Мотивът за тази искана промяна е, че не може да се обвиняват лица в насилие без явни доказателства и/или свидетели. Яденето на чипс или пиенето на газирани напитки в семейството, например, също може да се приеме за нездравословен начин на отглеждане на деца, но няма нужда от никакви реакции за него. Така се прави ясно разграничаване и предполага доказуемост на престъпление.

Стратегическа цел: Гарантиране на достъпа на всяко дете до качествено образование и грижи на всеки етап от жизнения цикъл и придобиването на умения и компетентности за пълноценно включване в обществото

В тази цел виждаме отново налагане на една единствена централизирана образователна система, в която трябва да бъдат вкарани всички деца, вместо да се мисли в посока на либерализиране на образованието и нови форми и подходи за развитие на образователната среда. Липсата на реална конкуренция в областта на образованието води и до ниските резултати, които се наблюдават.

Допълнително, отново вместо ползване на аргументи за убеждаване на родителите, има спуснатата цел, чийто очакван резултат е по-широк обхват чрез задължаване т.е. превръщане на правото в задължение (например за детските ясли и детските градини) като се прави все по-силен и натрапчив опит да се отнемат децата още от 0 г. (от раждането) до 3-годишна възраст.

Според Хартата за правата на човека на Европейския съюз Чл. 14, ал. 3: *„Свободата да се създават учебни заведения при зачитане на демократичните принципи, както и правото на родителите да осигуряват образованието и обучението на децата си в съответствие със своите религиозни, философски и педагогически убеждения, се зачитат съгласно националните закони, които уреждат тяхното упражняване.“*

Стратегическа цел: Подобряване на стандарта на живот на всяко дете и гарантиране на правото му да живее в подкрепяща развитието му семейна или близка до семейната среда.

Единствената възможност т. 4 от Оперативните цели да се изпълни, при положение, че семействата нямат възможност да си позволят по-голямо жилище е да бъдат извеждани деца от семействата и да бъдат настанявани на други места, което според нас е неприемливо. Затова смятаме, че за да бъдат защитени интересите не само на децата, но и на родителите, т.4 трябва да се промени така: *„Осигуряване на достъп до подобрени жилищни условия за децата заедно с техните семейства.“* И съответно т. 2 в очаквани резултати *„2. Намаляване на броя на децата, живеещи в пренаселени жилища чрез осигуряване на по-големи жилища за семействата им, до достигане на средните стойности на държавите в ЕС.“* Ако не могат да бъдат осигурени по-големи жилища за семействата, което много вероятно е така, то смятаме за недопустимо децата да бъдат отнемани от родителите поради бедност или ниски доходи и да бъдат настанявани далеч от родителите си, а по-скоро семействата трябва да бъдат подпомагани. Чл. 27 (2) от Конвенцията за правата на детето на ООН гласи *„Родителят/родителите или другите лица, отговорни за детето, имат първостепенна отговорност да осигурят в рамките на своите способности и финансови възможности условията за живот,*



необходими за развитието на детето.“

Стратегическа цел: Гарантиране на правото на всяко дете да живее в сигурна среда, превенция и защита от насилие и други вредни действия и ефективен достъп до правосъдие

1. Предлагаме добавяне на т.8 в оперативните цели с цел изпълняване на задължение по ратифицираната Ланзаротска Конвенция:

„8. Създаване на регистър с данните за самоличността и генетичния профил (ДНК) на лицата, осъдени за (сексуални) престъпления“

и съответно в Очаквани резултати:

„7. Ускоряване на процеса по идентифициране, наказателно производство и привличане под отговорност на лица, извършили сексуални престъпления срещу деца.“

2. В Мерки под Период на детство и юношество (7-18 г.) предлагаме т. 3 да бъде променена така: *„3. Въвеждане на забрана за задържането и лишаването от свобода на деца под 14-годишна възраст, освен в случаите на извършено тежко криминално престъпление или престъпление с голяма обществена значимост.“* Причината да искаме тази промяна е, че в случай на тежко криминално престъпление, детето може да бъде укрито от родителите си или да извърши друго престъпление, а в случаите на обществена значимост на престъплението, животът на детето може да е поставен под заплаха, ако не е задържано. Но тази промяна, трябва да бъде обсъдена с правоохранителните и правораздавателните органи и да се предвидят всички възможни усложнения, до които би довела отмяната на задържането на малолетни деца.

3. В „Мерки, насочени към всички възрастови групи“ т. 1 *„Въвеждане на забрана за телесното наказание над деца и ефективна работеща система за наблюдение и изпълнение на тази забрана.“* предлагаме изцяло да отпадне по ред причини:

1. Статистиките от страните, които са въвели забрана на телесното наказание показват, че **докладите за домашно насилие постоянно се увеличават, а не намаляват** през годините след това. За примери могат да бъдат дадени Швеция

(1966)⁸, Финландия (1969)⁹, Норвегия (1972)¹⁰, Дания (1985)¹¹ и други, които са сред първите забранили телесното наказание. Въпреки, че самите автори на Стратегията твърдят, че „*Всички политики и програми за деца и за подкрепа на родители трябва да са основани на конкретни данни и доказателства*“, те не са представили нито едно статистическо доказателство, че забраната на телесното наказание има позитивни резултати в страните, където е въведена. Намалели ли са случаите на насилие в домовете? Намаляло ли е насилието в училищата? Намалели ли са престъпленията срещу деца и възрастни – убийства, изнасилвания и т.н.?

2. Факт е, че **използването на подходяща премерена сила при нужда може да има положително влияние за възпиране на неконтролируема агресия или бунтовно поведение**, когато е контролирана и приложена правилно и в определени граници. Например, полицията използва физическо противодействие при овладяване на ситуации, в които се разрушава нечия собственост, има нападение върху невинни лица и т.н. Властта да бъде използвана сила е дадена на полицията от самите граждани само за тази цел, но злоупотребата с тази власт се наказва от закона. По подобен начин, наказването на детето в семейството не може да бъде форма на възпитание само по себе си, но може да ограничи определени форми на поведение и да позволи по-нататъшна комуникация и използване на други възпитателни методи. Въвеждането на забрана на телесното наказание ще доведе до страх у родителите да го използват дори в случаите, когато детето неконтролируемо хапе, блъска, замеря с предмети или застрашава нечие здраве, за да не се предизвикат действие от страна на социалните служби и съдебната система. От друга страна, продължителното толериране на такова агресивно поведение у децата, води до изграждане у тях на чувство на безнаказаност.
3. **66% от родителите казват, че са наказвали физически детето си**, според проучване направено през август 2018 г. и публикувано в много български медии през октомври 2018 г.¹² Въпреки че заедно с представените данни не е посочен броят респонденти, методологията на изследването и в много от публикациите

8 The National Board of Health and Welfare – Sweden, Statistics, <https://www.bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/child-abuse.html>, а също и Swedish Trends in Criminal Assaults against Minors since Banning Spanking, 1981-2010, Robert E. Larzelere, Taren Swindle and Byron R. Johnson, <https://pdfs.semanticscholar.org/f526/96a9b65d8a778a85706b0009b035939b91b0.pdf> и The Science and Statistics Behind Spanking Suggest that Laws Allowing Corporal Punishment are in the Best Interests of the Child, Jason Fuller, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1357669

9 Finland National Institute for Health and Welfare, Child welfare 2017, <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/statistics/statistics-by-topic/social-services-children-adolescents-and-families/childwelfare>

10 Statistics Norway – Notifications to the Child Welfare Services, by conclusion, age and sex (2013-2017), <https://www.ssb.no/en/statbank/table/10673/>

11 Statistics Denmark – Victims of reported criminal offences by type of offence, age and sex (2001-2017), <http://www.statbank.dk/10060>

12 Родители не одобряват телесни наказания, но прибягват до шамара, DarikNews.bg, <https://dariknews.bg/novini/obshtestvo/roditeli-ne-odobriavat-telesni-nakazaniia-no-pribiagvat-do-shamara-2124547>

подвеждащо се използва думата „шамари“, а реално са включени много видове физическо въздействие¹³, все пак изследването води до извода, че въвеждането на забрана на телесното и друго физическо наказание **би могло да доведе до последващи случаи на намеса на ДАЗД и Съдебната система в огромен брой съвсем нормални български семейства**, което смятаме за нежелано и недопустимо. Това вероятно би довело и до увеличаване на броя деца, които ще бъдат отнемани от семействата си, както се случва в Западна Европа и най-вече в Скандинавските страни, които вече имат такова законодателство. В интервю отпечатано във в-к „Монитор“ на 21.01.2019 г., г-жа Лилова, настоящ председател на Държавната агенция за закрила на детето на въпрос *„Това означава ли, че няма опасност родителите да попаднат в затвора заради шамар?“* отговаря: *„Вярвам, че няма да се стигне родител да попада в затвора за побой над собственото си или чуждо дете. Целта ни не е да се месим във възпитателните методи на родителите, а да повишим знанията им какви са съвременните такива, а именно добрата дума и доверителната връзка между тях.“*¹⁴ Ние може да се опитаме да повярваме на думите на г-жа Лилова, но когато в законодателството бъде вписана пълна забрана на телесно наказание и бъдат предвидени съответните санкции спрямо родителите, включително отнемане на децата и затвор, Съдът е който ще решава, и тогава няма да има значение кой какво е казал, вярвал или не вярвал, преди приемане на закона. По тази причина, смятаме, че ако целта на предложената забрана на телесното наказание, както твърди официалният представител на самия вносител разработил Стратегията, е да повиши знанията на родителите какви са съвременните методи за възпитание, това може да се случи и без въвеждането на забрана и криминализиране на телесното наказание и съответно оказването на натиск върху родителите, а чрез медиите и средствата за масова и целенасочена комуникация – брошури, книги, филми и т.н., които могат да бъдат предоставени на родителите, за да се запознаят с всички аргументи „за“ или „против“ телесното наказание и те сами да преценят дали да приемат новите възпитателни методи, които им се предлагат като по-добра алтернатива. От друга страна, при положение, че към настоящия момент, във всяко четвърто приемно семейство няма настанени деца (от общо 2167 приемни семейства, в 540 няма деца)¹⁵, не смятаме, че трябва да се приема Стратегия, която има вероятност да е създадена така, за да осигури „работа“ на вече обучените приемни родители.

13 Нагласи към правото на защите от телесно наказание, НОЕМА, слайд 6, http://nmd.bg/wp-content/uploads/2018/10/Presentdtion_Corporal-Punishment-Survey_Noema_FINAL-1.pptx

14 Статия „Д-р Елеонора Лилова: Близко 10 000 сигнала за насилие над деца получихме на горещия телефон“, в-к „Монитор“ от 21 януари 2019 г., <https://www.monitor.bg/bg/a/view/d-r-eleonora-lilova-blizo-10-000-signal-a-za-nasilie-nad-deca-poluchihme-na-goreshtija-telefon-155066>

15 Във всяко четвърто приемно семейство няма настанени деца, <https://www.bnr.bg/post/101075845/vav-vsako-chetvarto-semeistvo-za-priemna-grija-nama-nastaneni-deca>



4. Опитът от въвеждането на забрана на телесното наказание (дори в най-малка степен) в други страни показва, че **някои деца използват забраната, за да изнудват родителите си** и да извличат определени ползи като ги заплашват, че ще бъдат докладвани на социалните служби като насилници, ако не отговорят на изискванията им.
5. Според Конвенция за правата на детето на ООН, Чл. 5: *„Държавите - страни по Конвенцията, **зачитат отговорностите, правата и задълженията на родителите или в зависимост от случая на членовете на по-голямото семейство или общност, както предвиждат местните обичаи, на законните настойници или на другите лица, отговорни по закон за детето, да осигуряват по начин, съответстващ на развитието на способностите на детето, подходящи насоки и ръководство в упражняването от него на правата, признати в тази Конвенция.**“* Тоест, при възпитанието на детето трябва да се вземат предвид правата и задълженията на родителите според местните обичаи на семейството и общността.

4. В „Мерки, насочени към всички възрастови групи“ т. 2 се предлага *„Въвеждане на работеща система за превенция на домашното насилие, докладване и предприемане на незабавни мерки за закрила при всички случаи на домашно насилие над деца.“* Като изключим, че се създава една система за доносничество, която може да служи и за неподходящи цели, ние смятаме, че в случай на домашно насилие от дома може да бъде изведен насилникът, а не насиленото дете. Така детето би могло да остане при другия си родител, а съдът ще прецени дали родителят наистина има вина или има допусната някаква грешка. Мотивите за това предложение са, че така ще бъдат избегнати злоупотреби със системата. В Конвенцията за правата на детето Чл. 9 е записано, че *„Държавите - страни по Конвенцията, осигуряват **детето да не бъде разделяно от родителите си против тяхната воля, освен когато компетентните власти решат в съответствие с приложимите закони и процедури и при възможност за съдебен преглед, че такова разделяне е необходимо за висшите интереси на детето.** Такова решение може да бъде необходимо в някои особени случаи, като например малтретиране (англ. abuse - злоупотреба) или изоставяне на детето от родителите, или когато родителите живеят разделени и трябва да се вземе решение относно местоживееенето на детето.“*

5. В „Мерки, насочени към всички възрастови групи“ в т. 7 се изисква *„Ратифициране на Трети факултативен протокол към Конвенцията на ООН за правата на детето, създаващ процедура за подаване на жалби за нарушени права на децата“.* Важно е да се обърне внимание, че с ратифициране на този протокол българската държава прехвърля изцяло суверенитета си за вземането на решения по съдебни дела за нарушени детски права на Комитета по правата на детето на ООН. Ако България получи решение от този съд

(който за благозвучие е наречен „комитет“), тя ще трябва да го изпълни. Затова страни като САЩ, Русия, Китай, Япония, Австралия и много други държави дори не са подписали протокола и не възнамеряват да го правят.¹⁶ Ние също смятаме, че ратифицирането на този документ, който не е задължителен, ще доведе по-скоро до допълнителни държавни разходи, негативни последици за българските семейства (и съответно деца) и ненужна външна намеса в местното ни законодателство и съдебна система.

VI. КЛЮЧОВИ ИНИЦИАТИВИ И РЕФОРМИ

Посочено е, че *„От основно значение е създаването и приемането на нов Закон за детето и семейството, който да насочи усилията на държавата към гарантиране на правата на всички деца и да въведе механизмите и подходите, които да допринесат за изпълнението на целите на Стратегията.“* Нашето предложение е детето да не бъде отделяно като субект от семейството и семейната среда, а да бъде включено винаги вътре и затова смятаме, че законът трябва да се казва **„Закон за семейството“** и съответно да бъде основа за дейността на **Държавна агенция за семейството**.

Под заглавието „Интегрираният подход предполага информационна свързаност между всички заинтересовани страни“ виждаме предложена идея за създаване на система, в която да се въведат данните на всички български деца (авторите на Стратегията твърдят, че тя е за всяко дете), което е напълно ненужно. Нормално е да има такава система за синхронизиране на усилията на институциите за децата в крайна бедност, децата в риск и в други важни ситуации, но не и на всяко дете. Наличието на такава база данни създава предпоставка за злоупотреби с личните данни от нея. Основен принцип при ползването на лични данни е да не се съхраняват повече данни отколкото са нужни на определената организация или институция, за да извършва дейността си. В случая, не смятаме, че е нужно всички български деца, адресите им на местоживеене и други данни да присъстват в база данни, където не се очаква да се ползват.

Под „Доказано въздействие“ виждаме, че Стратегията ще бъде последвана от „Пътна карта“ и през 3 години ще бъдат правени буквално експерименти, за да се види какво ще сработи. Изглежда, че ще бъдат положени много усилия и ще бъдат разходвани много средства, но накрая може да се окаже, че всичко е било напразно. Цитираме: *„Планиране на мерките в тригодишните национални програми ще се извършва след целенасочен преглед на изпълнението на предишната програма (след първата) и събиране на информация за въздействието върху децата като резултат от нейното изпълнение. Мерки, които са с доказано нисък ефект, ще бъдат прекратявани, а такива, които постигат добро въздействие – ще бъдат разширявани и надграждани.“* Тоест, след толкова много социални дейности в целия свят и доказани успешни и неуспешни подходи,

16 11. d Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en

авторите на Стратегията не са наясно какви мерки да използват и ще експериментират върху децата и семействата, за да видят дали ще има успех. Това може да има изключително негативни последици, като се има предвид до какво доведоха, например, такива експерименти в българското образование през годините.

VII. УПРАВЛЕНИЕ, КООРДИНАЦИЯ И ФИНАНСИРАНЕ

Интерес представлява за нас да получим отговор на въпроса: Защо Пътната карта ще бъде изработена до шест месеца след приемането на Стратегията, а не преди това след като е „основен оперативен документ за прилагането на Стратегията“? Как можем да преценим какви законодателни промени ще бъдат предложени в Пътната карта или какво финансиране ще изисква тя, след като Стратегията вече ще е приета?

За нас Стратегията при отсъствие на Пътната карта е непълен документ за обсъждане, още повече, че тригодишните периоди, както посочихме и по-горе, изглежда ще бъдат един вид експерименти по метода „проба-грешка“. Това не може да доведе до ефективни политики и говори най-малкото за недостатъчна компетентност на авторите на Стратегията в областта на социалните политики и политиките за семейството. Според нас е логично, след приключване на текущото обществено обсъждане на документа и **преди внасяне в Народното събрание да бъде разработена Пътната карта и съответно да бъде определено какъв бюджет ще е нужен за изпълнение на Стратегията по посочената Пътна карта с периодите, крайните срокове и отговорните изпълнители най-малко за първите 3 години**, защото не може да се подхожда с идеята, че бюджетните средства са неограничени, още повече, че, както писахме и по-горе, **всеки нормативен акт съгласно закона задължително се внася за гласуване в Министерски съвет и в Народното събрание заедно с финансова обосновка, която да е одобрена от министъра на финансите, и предварителна оценка на въздействието**. Подобни въпроси се повдигат още през декември 2007 г. от тогавашния председател на Комисията по въпросите на децата, младежта и спорта в Народното събрание, г-н Светослав Спасов, по време на представянето на предишната „Национална стратегия за детето 2008-2018 г.“¹⁷, като той казва: *„Аз искам да задам един последен въпрос, преди да гласуваме стратегията, във връзка с финансирането на мерките, предвидени в стратегията. Прави ми впечатление, че на тази най-важна част на стратегията е отделено много малко внимание. Въпросът ми е предвидени ли са средства за изпълнението на стратегията за 2008 година, как ще се програмира и координира финансирането, за да се постигнат предвидените цели още от първата година на изпълнение на стратегията?“* На този въпрос тогавашният заместник министър в Министерството на труда и социалната политика, г-жа Иванка Христова, общо казано, отговаря, че това не може да се направи, с

17 Обсъждане и приемане на Национална стратегия за детето 2008-2018 /Разпределена с №750-01-404 от 14.11.2007 г./, <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/165/steno/ID/873>

което ние не сме съгласни и смятаме, че по-скоро няма желание да се направи. (При 66 щатни служители в ДАЗД, със средно месечно възнаграждение от около 1500 лв. на служител¹⁸, с вероятно достатъчен експертен потенциал, едва ли ще е твърде сложно да се направи екип за планиране на разходите по Стратегията и създаване на финансова, експертна и ресурсна рамка на отделните дейности. Възможно ли е една частна фирма, колкото и финансово силна да е тя, да направи проект за стратегия за развитие на бизнеса си и той да бъде гласуван от управителния борд без да се знае колко ще струва изпълнението на тази стратегия, без да направена оценка какви ще са крайните резултати от прилагане на Стратегията, а също и кой ще изпълни отделните части от Стратегията? Ако за една фирма това е невъзможно, защо то би било възможно да се случва с нормативен акт, който ще работи със средствата на данъкоплатците от държавния бюджет? Днес, проследявайки ретроспективно, и отчитайки провала на предишната стратегия в много отношения, което се потвърждава и от националните статистики, се надяваме българските управляващи да си направят изводите и да подходят по-умерено и сериозно по въпросите на финансовото осигуряване, оценката на въздействието на дейностите по Стратегията и ресурсите за нейното изпълнение.

Не можем да не забележим, че според документа се очаква при разработването на Пътната карта и 3-годишните програми ще участват само „представители на неправителствени организации, развиващи дейност в области, свързани с гарантиране на правата на децата“, но не и организации, които са свързани с правата на родителите и в подкрепа на семействата като цяло. Ние смятаме, че и други „представители на различните заинтересовани страни“ (както е написано в следващ параграф) трябва да имат право да участват в разработването на каквито и да било оперативни документи, щом работят в сферата на семейството и родителството, а не само организации от Национална мрежа за децата.

VIII. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

По въпроса за наблюдението и оценката на успеваемостта по Стратегията можем само да кажем, че това са едни добри пожелания, които вероятно ще останат без покритие или провеждането на такива дейности ще бъде фиктивно както и до момента, след като за 10 години при предишната Стратегия не са били разработени нито индикатори за успеваемост, нито са събирани подходящи статистически данни, нито е имало методи за оценка на капацитета и служителите в системата на закрила на детето. Предвиденият план за създаване на всичко това, отново е прехвърлен в Пътната карта, която предстои да се направи след приемане на Стратегията т.е. предлага се приемане на този обсъждания документ, който ще работи за 11 години, без да се знае как ще се прави наблюдение и оценка на успеваемостта от самото начало. Няма никакви посочени срокове и изисквания.

18 Бюджет на ДАЗД за 2019 г., <https://sacp.government.bg/sites/default/files/statistics/statistika-621.pdf>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТ АВТОРИТЕ НА СТАНОВИЩЕТО

След като подробно се запознахме с проекта за „Национална стратегия за детето 2019-2030 г.“ ние установихме следното:

1. Документът не е съобразен с изискванията за създаване и предлагане на нормативен акт, които са посочени в Закона за нормативните актове. Няма никаква финансова обосновка на документа и оценка на въздействието, които са задължителни, за да бъде внесен за разглеждане в Министерски съвет и в Народното събрание.
2. Посочените конкретно в документа събития, срещи, обсъждания, статистически данни и т.н. не са цитирани и не могат да бъдат открити, за да се запознаем с мотивите зад взетите решения в процеса на разработване на Стратегията.
3. Не е показано ясно какво и как точно ще бъде променено спрямо предишната „Национална стратегия за детето 2008-2018 г.“, която самите автори на проекта отчитат като неуспешна в много отношения, и каква е причината да очакват по-добри резултати от настоящата.
4. Авторите на Стратегията злоупотребяват с позицията си на специалисти в областта на правата на децата и очакват частичните им цитати от авторитетни международни правни документи от ООН, ЕС и Съвета на Европа да бъдат приети безкритично. Същевременно влизат в директно противоречие както с международното право, така и с българската Конституция, защото чрез приложените бъдещи промени в законодателството за контрол над семействата, те изземват правото и задължението на родителите да отглеждат и възпитават децата си по най-подходящия според самите тях начин.
5. Стратегията не е убедителна в планирането на целите, действията и взаимодействията на институциите и измерването на успеваемостта.
6. Стратегията планира, чрез наложени насила от държавните институции действия, да прилага социални, здравни, семейни, образователни и други политики, вместо да се фокусира върху подкрепата на затруднените семейства и децата в риск и да работи за изграждане на стабилни и здрави семейства с насърчаване на отговорното родителство.
7. Стратегията изисква криминализиране на телесното наказание като мярка за обучение на родителите, 66% от които признават, че наказват децата си физически по един или друг начин. Няма еднозначен отговор какви биха били резултатите от такава промяна в законодателството, но според статистическите данни от страните,

които са приели този подход, докладите за насилие през всяка следваща година се увеличават, а заедно с това и броя на изведените и отнети от семействата им деца.

Поради всички изброени по-горе причини, предлагаме Проекта на „Национална стратегия за детето 2019-2030 г.“ да бъде ИЗЦЯЛО ОТХВЪРЛЕН.

Освен това,

ПРЕДЛАГАМЕ:

1. Да бъде обсъдена, на най-високо държавно ниво, възможност за създаване на нова „Държавна агенция за семейството“, която да замени настоящата „Държавна агенция за закрила на детето“, тъй като идеологическата основа на настоящата агенция е да противопоставя правата на децата на тези на родителите и да търси най-добрия интерес на детето вместо общия най-добър интерес на семейството и детето в него. Според нас, новата агенция за семейството може да има за основна мисия и цел да помага семействата в затруднение и децата в риск. Тя, заедно с органите на вътрешните работи, трябва да може да организира, при нужда, защита на децата от насилие, чрез извеждане от дома на насилника, а не на насилението. Агенцията също така трябва да провежда доброволни курсове, обучения и групи за подкрепа на родителите и децата в тези области, в които те имат най-голяма нужда, когато такава помощ е търсена или при насочване от съдебната власт. Посоката на действие към децата и семействата може (и трябва) да се промени от натиск и насилствени политики, към предлагане на помощ и подкрепа преди предприемане на каквито и да било крайни действия от страна на държавните органи. Възможно е на новата агенция да се делегира и работата по демографските въпроси и борбата с демографската криза в България.

2. Да се удължи с една година (до края на 2019 г.) периода на предишната „Национална стратегия за детето 2008-2018 г.“ без промени като преходен период, като така се даде възможност за приемственост между двете агенции и успешна подготовка за работата на новата агенция.

04.02.2019

Национална асоциация „Поход за семейството“
(учредена и в процес на съдебна регистрация)