



АЛТЕРНАТИВНА СЕМЕЙНА ГРИЖА В БЪЛГАРИЯ

ALFACA

Приложение към наръчника ALFACA относно спецификата на прилагане на модела в страната

АЛТЕРНАТИВНА СЕМЕЙНА ГРИЖА В БЪЛГАРИЯ

ALFACA

Приложение към наръчника ALFACA
относно спецификата на прилагането на
модела в страната



© Nidos, Национална асоциация по приемна грижа - България, Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца - Нов български университет, май 2019 г.

Публикувано от: Nidos, Maliebaan 99, 3581 CH Утрехт, Холандия

Разработено в рамките на проекта Profuce (насърчаване на приемната грижа за непридружени деца в Европа) www.profuce.eu

Автори: Ани Арутюнян, Александър Миланов, Евгения Тонева

Co-funded by the
REC programme of
the European Union



Съдържание

1. НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ	4
1.1 Бърз преглед на ситуацията на непридружените деца, търсещи убежище в България	4
1.2 1.2 Факти и цифри	5
1.2.1 1.2.1 Спазване на достиженията на правото в областта на убежището	6
1.2.2 Статистика.....	8
1.3 Законодателство.....	10
1.4 Прием на НДТУ в България.....	12
1.4.1 Прием и настаняване.....	12
1.4.2 Настойничество.....	14
1.5 Обща рамка за предоставянето на приемна грижа в България	15
1.6 Приемна грижа за НДТУ	15
1.7 Обещаващи практики.....	16
1.8 Предизвикателства.....	17
2. НАБИРАНЕ НА ПРИЕМНИ СЕМЕЙСТВА	18
2.1 Как да се осъществи процеса на набиране на приемни семейства	18
2.2 Кой семейства да се набират	18
3. СЕЛЕКТИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВА	19
4. СЪЗДАВАНЕ НА ВРЪЗКА И НАСТАНЯВАНЕ	20
4.1 Създаване на връзка	20
4.2 Настаняване.....	20

1. НАЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ

1.1 Бърз преглед на ситуацията на непридружените деца, търсещи убежище в България

Факти и цифри	
Брой на непридружени деца, търсещи убежище (НДТУ)	481 НДТУ са преминали през страната през 2018 г. Този брой драстично и постоянно намалява през последните три години.
Профил	<ul style="list-style-type: none">• Децата са предимно момчета, а момичетата са по-скоро изключение (по-малко от 5%).• Деца над 14-годишна възраст представляват 80% от всички случаи.
Система за приемане	Децата живеят в държавни приемателни центрове, където очакват решение относно придобиването на статут на бежанец. Често се настаняват заедно с възрастни. Само децата, които вече са получили международна закрила, имат право на социално подпомагане и настаняване в социалните услуги в общността.
Прием в семейства	Досега няма практика и перспективи за развитие.
Основни предизвикателства	<ul style="list-style-type: none">• България е предимно транзитна страна по пътя на бежанците към Западна Европа.• Обществените нагласи към бежанците в страната са като цяло отрицателни.• Липсват развити системи за ранно идентифициране, оценка и механизми за насочване на НДТУ.
Ключови участници в работата с НДТУ	<ul style="list-style-type: none">• Държавна агенция за бежанците (ДАБ)• Агенция за социално подпомагане (АСП)• Министерство на труда и социалната политика (МТСП)• Министерство на вътрешните работи (МВР)• Международна организация по миграция – България• Каритас – България

1.2 1.2 Факти и цифри

Според официалната статистика все по-малко чужденци търсят и получават закрила в България. През 2018 г. е предоставен хуманитарен и бежански статут на общо 2 536 лица. За сравнение, това е приблизителният брой на търсещите убежище в страната само за първите два и половина месеца на 2014 г. в разгара на бежанската криза в Европа. През 2014 и 2015 г. броят на кандидатите за убежище в страната надхвърля 20 000, което е повече от 10 пъти броя на търсещите убежище хората, които влизат в страната през двете последователни 2017 и 2018 години.¹

Поради динамиката на политическото развитие на Балканите винаги е имало тенденция за нестабилност в миграционния поток. Държавата интерпретира сегашния спад на броя на бежанците като значителен и важен. Според правителството, причина за това са реализираните ключови политики по отношение на укрепването на националните граници и управлението на миграционния поток, които водят до трайно намаляване на броя на бежанците.

Все още обаче има сведения за отблъсквания, прекомерна употреба на сила и грабежи от гранична полиция. Нерегламентираното преминаване на границата остава криминализирано, което води до административно задържане на мигранти и бежанци, включително непридружени деца. Правозащитните организации документираха многобройни твърдения за малтретиране на бежанци и търсещи убежище и неадекватни условия в местата за задържане.

Обществените нагласи към бежанците и мигрантите остават като цяло отрицателни, като темата е политически особено чувствителна в България, както и навсякъде в Европа. През февруари 2018 г. местните власти в град Елин Пелин отказаха да приемат в града си сирийско семейство, получило хуманитарен статут в България. Кметът публично предупреди, че "мюсюлманите от Сирия не са добре дошли" и отказа да регистрира семейството или да им издаде документи за самоличност. Други общини изразиха подобно нежелание да настанят бежанци.

По-късно същата година правителството прие *Наредба за интеграцията на бежанците*; това обаче не позволи да се осигури ефективен механизъм за интеграция. Според ВКБ ООН, агенцията на ООН за бежанците, регламентът не успя да се справи с постоянния проблем на несъдействащи общини или да предложи мерки за създаване на по-благоприятни условия за интеграция в местните общности. Той също така не успя да преодолее пропуските в достъпа на бежанците до социални жилища, семейните обезщетения за деца или езиковото обучение, което ограничава ползването на социални и икономически права. Правителството издаде Постановление, ограничаващо свободата на движение на регистрираните търсещи убежище. Приет през септември 2017, документът наложи териториални ограничения за търсещите убежище в бежанските центрове, като им забрани да напускат указаните зони.

Въпреки че през 2018 г. България пое ангажимент да приеме 1 302 търсещи убежище от Гърция и Италия по схемата на Европейския съюз (ЕС) за преместване при извънредни ситуации, до края на годината тук бяха презаселени 50 души от Гърция. В България не дойдоха сирийски бежанци от Турция в рамките на споразумението

¹ ДАБ, 2018, *Статистики*, достъпно на: <https://aref.government.bg/index.php/bg/node/238> [26 Март 2019].

между ЕС-Турция за презаселване, въпреки че първоначално се е ангажирала да приеме 100 души по схемата.²

1.2.1 1.2.1 Спазване на достиженията на правото в областта на убежището³

- **Процедури при нарушение:** На 8 ноември 2018 г. Европейската комисия изпрати официално уведомително писмо относно неправилното прилагане на законодателството на ЕС в областта на убежището в България.⁴ Комисията установи недостатъци в националната система за предоставяне на убежище и свързаните с нея помощни услуги, в нарушение на достиженията на правото в областта на убежището и Хартата на основните права. Опасения, свързани с: настаняване и правно представителство на непридружени деца; правилно идентифициране и подкрепа на уязвими лица, търсещи убежище; предоставяне на адекватна правна помощ; и задържане на лица, търсещи убежище, както и гаранции при процедурите за задържане.

Процедура за убежище

- **Достъп до територията:** Продължават да се разпространяват отблъсквания, насилие, грабежи и унижителни практики по границата с Турция. Турските агенции и организации отчитат данни за 10 000 и повече лица на месечна база, отблъснати колективно от България и Гърция. Ниските цифри за новопристигналите в България през първата половина на 2018 г. показват неофициално, макар и ефективно, трансгранично сътрудничество между българското и турското правителство за пълното предотвратяване на достъпа през тази външна граница на ЕС, поне по време на българското председателство на Съвета на ЕС. Заедно с отблъскването, това „сътрудничество“ затруднява още повече достъпа до територията и международната закрила на нуждаещите се.
- **Обжалване:** Ефективността на системата за обжалване като единствен начин за независимо преразглеждане на решенията от първа инстанция вероятно ще бъде сериозно подкопана след някои скорешни събития. През март 2018 г. наскоро назначеният председател на Върховния административен съд⁵ обяви, че е наредил мерки за компенсиране на закъснения при назначаването на заседания, свързани с някои видове дела, включително такива за убежище.⁶ Председателят съобщи, че е наредил на съдиите да решават тези дела преди 30

² Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18 - Bulgaria*, 22 February 2018, достъпно на: <https://www.refworld.org/docid/5a9939384.html> [accessed 27 March 2019].

³ Bulgarian Helsinki Committee, 2018, *Country Report: Bulgaria*, available at: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/bulgaria> [accessed 26 March 2019].

⁴ European Commission, *November infringements package: key decisions*, MEMO/18/6247, 8 November 2018, достъпно на: <https://bit.ly/2RETZfR> [accessed 27 March 2019].

⁵ Lex.bg, *‘ВСС избра отново Георги Чолаков за шеф на ВАС’*, 19 October 2017, достъпно на Български на: <https://bit.ly/2RTcVru> [accessed 27 March 2019].

⁶ Lex.bg, *‘ВАС ще заседава извънредно по забавени дела’*, 28 March 2018, достъпно на Български на: <https://bit.ly/2WrXLI3> [accessed 27 March 2019].

юни 2018 г.⁷ В резултат на това 100 дела за убежище са преместени от 3-та секция, специализирана в областта на правото за убежище и бежанците, в 4-та секция на Съда, която никога не е постановявала за такива случаи. Всички дела наистина са били изслушани и решени от този раздел преди 30 юни 2018 г., като 94% са отказали, включително чрез отхвърляне на положителни съдебни решения от предишната инстанция⁸. Преобладаващото мнозинство от решенията споделят сходни и чисто формални мотиви без индивидуална оценка. Тази практика с идентични резултати продължи и през цялата година.

- **Диференцирано третиране на специфични националности:** Заявленията на хора, чиито националности са от страни като Турция, Украйна, Китай и Алжир се третират като явно неоснователни, с 0% признаване. Процентът на признаване на лицата, търсещи убежище от Афганистан, се е подобрил от 1,5% през 2017 г. на 24% като цяло през 2018 г., но все пак само в резултат на съдебни дела пред националните съдилища и все още далеч под средните ставки в ЕС. Признаването на иракските кандидати продължаваше да бъде ниско с 12% общо признание - 3% бежански статут и 9% субсидиарна закрила.

Условия за приемане

- **Капацитет за приемане:** На 17 декември 2018 г. лагера за бежанци „Враждебна“ е бил затворен за неопределен период от време и жителите са били прехвърлени в други приемни центрове. Държавната агенция за бежанците (ДАБ) заяви, че причината е, че не е в състояние да изпълни тръжни процедури и процедури за подбор на служителите за сигурност в лагера. „Враждебна“ отдавна е единствената национална институция за прием на търсещи убежище с достойни условия на живот и наскоро беше напълно реновирана с финансиране от ЕС.

Задържане на лица, търсещи убежище

- **Продължителност на задържането:** Забавянията при освобождаването и регистрацията на търсещите убежище, които кандидатстват по време на престоя си в центровете за задържане преди преместването, бяха до голяма степен преодоляни чрез регистрации, направени в рамките на 9 календарни /7 работни дни или със средно едnodневно забавяне.
- **Определяне на статута в центровете за предварително отстраняване:** ДАБ продължи, макар и в ограничен брой случаи, да провежда в нарушение на закона процедури за убежище в центровете за предварително настаняване. За разлика от предишни години, през 2018 г. тази практика засяга „лесните за депортиране“ жалбоподатели, притежаващи валидни национални документи, докато съдилищата продължават да установяват нарушението като незначително, за да не накърнят сериозно правата на търсещите убежище.

⁷ *Ibid.*

⁸ AIDA, 'Bulgaria: Developments in the treatment of asylum claims from Afghanistan', 6 August 2018, достъпно на: <https://bit.ly/2ALvpC3> [accessed 27 March 2019].

- **Определяне на статута в затворени приемателни центрове:** Много малко лица, търсещи убежище, са получили заповед за предоставяне на убежище в очакване на техните процедури спрямо основанията, предвидени в националното право и правото на ЕС. Продължителността на задържането в тези случаи обаче далеч надхвърля целта и границите на закона, като достига средно 196 дни.

Съдържание на международната закрила

- **Интеграция:** Никакви интеграционни дейности не са планирани, финансирани или предоставени на населението на признати бежанци или притежатели на субсидиарна закрила. През 2018 общо 13 притежатели на статут на бежанци се възползваха от подкрепата за интеграция, но всички те бяха преместени с финансиране, предоставено по схемата на ЕС за преместване, а не от общия национален механизъм за интеграция. Националната ситуация на „нулева политика на интеграция“ понастоящем продължава над 5 последователни години.

1.2.2 Статистика

ДАБ публикува месечни статистически доклади за кандидатите за убежище и основните националности, както и общи решения от първа инстанция⁹. Допълнителна информация се споделя с неправителствените организации в контекста на Националния координационен механизъм. Министерството на вътрешните работи също така публикува месечни доклади за състоянието на миграцията, които включват данни за задържането, капацитета и заетостта на приемните центрове.¹⁰

Разглеждане на общия брой заявления и предоставяне на статут на закрила на първа инстанция (2018 г.)

	Общ брой лица	Статус на бежанец	Процент на бежанците	Допълнителна телна защита	Степен на субсидиарна защита
Афганистан	1 101	20	4%	15	2%
Ирак	635	7	3%	25	9%
Сирия	503	261	42%	350	56%
Пакистан	159	8	29%	0	0%
Иран	43	1	3%	3	12%
Турция	13	0	0%	0	0%
Без поданство	13	2	9%	16	73%
Украйна	9	0	0%	0	0%
Египет	9	6	67%	1	11%
Алжир	7	0	-	0	-

⁹ ДАБ, *Статистики и доклади*, достъпно на: <https://aref.government.bg/bg/node/238> [27 Март 2019]. По всяко време се публикуват само последните налични статистически данни.

¹⁰ Министерство на вътрешните работи, *Миграционна статистика*, достъпно на: <http://bit.ly/2mJszDs> [27 Март 2019].

Разглеждане по пол/възраст на общия брой заявители (2018 г.)

	Число	Процент
Общ брой заявления	2,536	100%
Мъже	2,072	81.7%
Жени	464	18.3%
Деца	841	33.2%
Непридружени деца	481	19%

По-малко от половината - или 19% - от всичките 841 деца, които са влезли в страната през 2018 г., са официално класифицирани като непридружени деца. В сравнение, през 2017 г. в граничните контролно-пропускателни пунктове и на територията на страната са хванати 714 деца, което е с 89% по-малко в сравнение с 2016 г. (6 447). Сред тях 27% са непридружени или разделени деца (195), което представлява намаление с 93% в сравнение с 2016 г. (2 768).

От 481 деца, които са потърсили международна закрила в България през 2018 г., само 8% - или точно 40 деца - са на възраст под 14 (или „непълнолетни“ според българското законодателство). 27 от децата са получили статут на бежанец в България, 286 деца са получили отказ от ДАБ, а 168 производства са прекратени без да се споменават причините за прекратяването. Неофициално се признава, че всички тези деца са напуснали страната незаконно преди да приключи процедурата.

Разглеждане по пол/възраст на общия брой на НДТУ в страната (2019 г.)

	Брой на НДТУ 01/01/2019 - 31/03/2019											
		Възраст			Момчета			Момичета				
		Възраст			Възраст			Възраст				
		0-13	14-15	16-17		0-13	14-15	16-17		0-13	14-15	16-17
Общо	28	6	5	17	27	5	5	17	1	1	0	0
Афганистан	24	4	5	15	24	4	5	15				
Ирак	1	1			1	1						
Сирия	3	1		2	3			2	1	1		

НДТУ в България са почти изцяло само момчета в тийнейджърска възраст, повече от половината от тях са над 16-годишни и идват от Афганистан. Момичета се озовават в страната по-скоро по изключение. Децата „минават“ през България на път за държава от Западна Европа, където – както твърдят – ги очакват близки и роднини. Те са изключително самостоятелни и силно мотивирани да завършат

успешно своето пътуване, по правило не се интересуват от възможностите за живот в България и не търсят сближаване с никого. Нещо повече, те не подават молби за придобиване на бежански статут в България, което ги поставя в ситуация на „правен вакуум“: без изяснен статут на пребиваване в страната те нямат достъп до социални услуги и подкрепа, здравеопазване и образование.

1.3 Законодателство

Основни законодателни актове, свързани с процедурите за убежище, условията за приемане, задържането и типа на закрилата

Заглавие на английски	Оригинално заглавие (БГ)	Линк
Law on Asylum and Refugees (LAR)	Закон за убежището и бежанците	http://bit.ly/1RkIHOr (EN)
<i>Amended by:</i> Law amending the Law on Asylum and Refugees, № 101/2015 of 11 December 2015, № 33 of 26 April 2016, №97 of 6 December 2016, №101 of 20 December 2016, №103 of 27 December 2016	Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците	http://bit.ly/2k8slq7 (BG)
Law on Aliens in the Republic of Bulgaria (LARB)	Закон за чужденците в Република България	http://bit.ly/2jpEaqx (BG)
<i>Amended by:</i> Law amending the Law on Aliens in the republic of Bulgaria, № 97/2016 of 2 December 2016, № 101 of 20 December 2016, № 103 of 27 December 2016, № 97 of 5 December 2017, № 14 of 13 February 2018, № 24 of 16 March 2018, № 56 of 6 July 2018, № 77 of 18 September 2018	Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България	http://bit.ly/2kJoYpi (BG) http://bit.ly/2fbU4Au (BG)

Основни наредби, административни насоки и регламенти, свързани с процедурите за убежище, условията за приемане, задържането и типа на закрилата

Заглавие на английски	Оригинално заглавие (БГ)	Съкращение	Линк
Regulations on the implementation of the Law on Aliens in the Republic of Bulgaria <i>Amended by:</i> CoM № 129 of 5 July 2018	Правилник за приложение на Закона за чужденците в Република България (ППЗЧРБ)	LARB Regulations	http://bit.ly/2DpJHhK (BG)
Ordinance № 332 of 28 December 2008 for the responsibilities and	Наредба приета с ПМС №332 от 28.12.2008 за отговорността и	ORD332/08	http://bit.ly/1IJ1CI5 (BG)

<p>coordination among the state agencies, implementing Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003, Council Regulation No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention and Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000</p>	<p>координацията на държавните органи, осъществяващи действия по прилагането на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003г. за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета от 11 декември 2000г. за създаване на система "ЕВРОДАК" за сравняване на дактилоскопични отпечатащи с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция и Регламент (ЕО) № 407/2002 на Съвета от 28 февруари 2002 г. за определяне на някои условия за прилагането на Регламент (ЕО) № 2725/2000 относно създаването на системата "ЕВРОДАК" за сравняване на</p>		
---	---	--	--

	дактилоскопични отпечатьци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция		
Ordinance № I-13 of 29 January 2004 on the rules for administrative detention of aliens and the functioning of the premises for aliens' temporary accommodation	Наредба № I-13 от 29 януари 2004 за реда за временно настаняване на чужденци, за организацията и дейността на специалните домове за временно настаняване на чужденци	ORD1-13/04	http://bit.ly/2k37Dbd (BG)
Ordinance № 208 of 12 August 2016 on rules and conditions to conclude, implement and cease integration agreements with foreigners granted asylum or international protection	Постановление № 208 от 12 август 2016 г. за приемане на Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила	Integration Ordinance	http://bit.ly/2jtVsTE (BG)

Според Закона за закрила на детето, НДТУ трябва да се разглеждат като „деца в риск“ при всякакви обстоятелства и като такива, те имат право на същите мерки за защита и подкрепа, както всяко друго дете в риск в България.

Важно е да се отбележи, че мерките за защита съгласно закона могат да се прилагат само за деца, чиито статут на пребиваване е уреден законово.

От 2014 година е отворен дебат за разработване и приемане на *Координационен механизъм за взаимодействие между институциите на национално и местно ниво за работа по случаи на непридружени деца бежанци, пребиваващи в Република България, в това число и търсещите или получили международна закрила*. Целта на документа е да бъдат синхронизирани действията между институциите за спазване на правата на децата. До момента обаче такъв текст продължава да не съществува. .

1.4 Прием на НДТУ в България

1.4.1 Прием и настаняване

Съгласно българското законодателство, непълнолетен или непълнолетен чужденец, който е на територията на Република България и не е заедно с неговия/ите родител(и) или друг възрастен, който е отговорен за него по закон или обичай (Закон за чужденците в Република България) е „непридружен“. Законът не предвижда специална процедура за регистрация на непридружено дете, търсещо закрила. Когато детето е регистрирано, от приемателния център се осигурява преводач и социален работник, като служителят, който извършва регистрацията, записва посочените данни за

възрастта, съобщени от детето. В много редки случаи се използва медицинска експертиза за определяне на възрастта.

По закон, НДТУ са настанени в (1) семейство на роднини или близки роднини, приемно семейство, социална услуга или специализирана институция при условията и по реда на Закона за закрила на детето; или (2) други места за настаняване със специални условия за малолетни и непълнолетни лица. Когато се определя мястото на настаняване на непридружено дете, неговото или нейното мнение се взема предвид. Доколкото е възможно, братята и сестрите се настаняват заедно.

Почти във всички случаи непридружени деца и/или разделени деца са настанени в някои от центровете, управлявани от ДАБ, които отговарят на изискванията на закона и са определени като "други места за настаняване със специални условия за засегнати деца и непълнолетни лица".

Международна организация по миграция – България получи спешно финансиране от Фонда за убежище, миграция и интеграция (AMIF) за изграждане на безопасни зони за непридружени деца в приюти Овча Купел и Военна Рампа в София, които трябваше да бъдат готови през юни 2018 г. Тези 2 приюта бяха разпределени от ДАБ за настаняване на, съответно, непридружени деца под 14 години в Овча Купел и подрастващи непридружени деца във Военна Рампа. Въпреки това, нито една от двете предвидени безопасни зони не е била готова или функционираща към края на 2018 г. И докато безопасната зона в приюта Военна Рампа може да бъде забавена, но в процес на подготвяне и очаквана да започне работа, нищо още не е направено в приюта в Овча Купел, където всички малки деца на възраст под 14 години са и ще продължат да бъдат настанявани. Така през 2019 г. много НДТУ продължиха да бъдат настанявани в смесени общежития и, в повечето случаи, в стаи с възрастни, с които нямат връзка.

Тези приемателни центрове - с лошите си условия за живот, специфична организация и рискове - не са място, подходящо за деца. Децата там са лишени от адекватен достъп до правно представителство, преводач, здравни услуги и психосоциална подкрепа. Въпреки усилията на социалните работници, те сами споделят, че не могат да осигурят безопасна и сигурна среда за непридружените деца. Служителите, работещи в центровете и самите деца, нямат почти никакви средства за защита, когато се сблъскват с групи за трафик и контрабандисти. Общото мнение е, че децата се придържат към нарежданията на трафикантите и/или лидерите на неформалните групи.¹¹

В центровете нямаше достъп до основно образование и повечето деца не са били записани в местните училища. Ограничени социални и образователни дейности са били на разположение няколко дни в седмицата и организирани по изключение от НПО-та и хуманитарни организации. Според данните от ДАБ от 2018 г. само 7 деца без придружител са записани в училище. Няма възможности за професионално образование и придобиване на професия за млади хора на 16-17 годишна възраст, както е предвидено в други страни от ЕС, от които те биха се нуждаели.

¹¹ Тематичен доклад на Омбудсмана на Република България върху условията за живот на непридружени деца бежанци в България (2019), Достъпен на: <https://www.ombudsman.bg/pictures/Doklad%20nepridrujeni%20detca,%20beiantci.pdf> [27 Март 2019].

1.4.2 Настояничество

Съгласно закона, непридружено дете, търсещо или получило международна закрила, което е на територията на България, бива назначено представител от общинската администрация, определен от кмета на общината или от упълномощено от него длъжностно лице.

Представителят има следните правомощия и задължения в производствата по този закон, докато детето или младежът не достигне пълнолетие:

- Да се грижи за законните му интереси в процедурите за предоставяне на международна закрила до тяхното сключване с влязло в сила решение;
- Да го представлява пред всички административни органи, включително социални, здравни, образователни и други институции в Република България, с цел защита на най-добрите интереси на детето;
- Да действа като процесуален представител във всички производства пред административните органи;
- Предприемане на действия за предоставяне на правна помощ.

На практика обаче липсва яснота относно функциите и ролята на законния представител за това какво представлява специфичната помощ за непридруженото лице извън посочените административни ангажименти. Всяко лице, работещо в общината, може да бъде назначено с функции на представител (твърде често представители на НДТУ включват служители на общински администрации, които действат като куриери или шофьори).¹² При тази ситуация не е изненадващо, че децата и техните представители не комуникират, не се срещат и често двете лица дори не са се виждали.

През септември 2018 г. Народното събрание прие на първо четене промени в Закона за чужденците. Те включват задължение за предоставяне на правно представителство за всички непридружени деца и за увеличаване на правомощията на местните Дирекции за социално подпомагане (част от АСП) във всички производства, включващи непридружени деца, които не са кандидатствали за международна закрила. Измененията обаче предложиха да се отмени изискването за индивидуална оценка на най-добрите интереси на детето преди настаняването на децата в краткосрочно задържане като имигранти. Правозащитните организации предупредиха, че предложенията ще легитимират практиката на „свързването“ на непридружени деца към възрастни, с които нямат никаква връзка, пътуващи в една и съща група, за да се избегне забраната за задържане на деца.

Обща нагласа е, че каквито и мерки да се предприемат спрямо непридружените деца мигранти, те не могат да се прилагат и да бъдат ефективни поради това, че децата не припознават страната като своя крайна дестинация, а са тук единствено, за да продължат към Западна Европа. Затова те често бягат от приемателните центрове и с тях се работи изключително трудно.

¹² *Ibid.*

1.5 Обща рамка за предоставянето на приемна грижа в България

Предоставянето на приемна грижа като социална услуга в България е задължително за общините. Разполагането на приемна грижа обаче се счита за законодателна мярка за закрила на детето в ръцете на звена за закрила на детето, функциониращи като местни клонове на националния орган Агенция за социално подпомагане (АСП) – дирекции за социално подпомагане. Като мярка за защита, настаняването в приемна грижа се препоръчва като приоритетен вариант за всяко дете, временно или постоянно лишено от родителска грижа (по отношение на НДТУ също).

През 2019 г. приемната грижа в България се развива само в рамките на проект, финансиран от Европейските структурни фондове като мярка за деинституционализация на грижите за деца в страната. Това означава, че към момента функционирането на приемната грижа е изцяло обезпечено с европейски средства с хоризонт това положение да се запази и през следващите няколко години.

Липсват единни национални стандарти (вкл. финансови), които да определят параметрите и стойността на едно настаняване на дете в приемна грижа. На практика, управлението на приемната грижа е централизирано и е в ръцете на държавата, която управлява проекта и разпределя средствата и отново чрез проекта делегирала доставянето на услугата на общините, които не са в позиция да вземат решения.

Приемната грижа е регламентирана в българската нормативната уредба едва от 19 години. Обхватът на услугата е изключително малък до началото на европейските проекти през 2010 година. След това броят на приемните семейства се увеличава драстично от около 200 през 2010 г. до 2 136 в началото на 2019 г. От тях обаче 2130 са професионални (което означава, че приемните родители получават заплащане, за да грижат за децата) и само 6 доброволни.

В разширената целева група на националния проект за приемна грижа от 2015 г. влизат новородени, деца с увреждания и непридружени деца мигранти. Според официалната статистиката на Агенцията за социално подпомагане за последната година няма нито едно дете мигрант, настанено в приемна грижа. През 2017 г. е имало 4 деца.

По настоящем профилът само на 6 регистрирани професионални семейства е такъв, че при тях могат да бъдат настанени при необходимост деца мигранти.

1.6 Приемна грижа за НДТУ

И възрастните, и децата, които вече са получили статут на бежанец или субсидиарна закрила в България, имат право на социално подпомагане и достъп до социални услуги (в съответствие със Закона за социално подпомагане) по начина, по който се предоставят на гражданите на страната. Непридружените деца, на които е предоставена международна закрила, имат право да живеят в социални услуги в общността: както в приемна грижа, така и в резидентни услуги (напр. Настаняване от семеен тип, център за временно настаняване, кризисни центрове и др.). За да стане това, е необходимо местните дирекции за социално подпомагане да извършат индивидуална оценка на най-добрите интереси на детето, както и да изготвят доклад за настаняване в приемно семейство или служба за настаняване. Оценката и докладът се изпращат до съответните дирекции за социално подпомагане в района, където се

намира приемното семейство или служба, които на свой ред издават заповед за настаняване.

Социалните работници от дирекция „Социално подпомагане“, които извършиха оценката, първо търсят подходящи приемни семейства в координация с местния общински екип за приемна грижа. Ако в района няма подходящо приемно семейство, детето може да бъде поставено навсякъде в страната. Юрисдикцията по контрола след настаняването се предава на другата дирекция "Социално подпомагане"

Това вероятно е процедурата, която трябва да се следва за всички деца в риск, включително НДТУ. На практика обаче достъпът на деца до социални услуги е изключително труден поради няколко основни причини:

- местните дирекции за социално подпомагане често нямат капацитет да оценяват случаите и най-добрия интерес на детето, търсещо международна закрила, нито да работят ефективно с приемните семейства и социалните услуги за тяхното настаняване и грижи;
- социални услуги, вкл. регистрираните приемни семейства, които да служат като приемни семейства, като цяло не са склонни да приемат НДТУ;
- липсва координация между институциите и органите, работещи по случаите на деца бежанци, и често между тях има осезаемо напрежение;
- представителството (настояничеството) е неефективно и по никакъв начин не е полезно от гледна точка на осигуряване на подкрепа за децата;
- децата са на възрастта, в която често изразяват недвусмислено своята решимост да не бъдат настанявани в семейства или услуги.

Това обяснява защо през 2018 г. не е завършено настаняването на НДТУ в приемните семейства. Освен това само 26 НДТУ са настанени в социални служби или специализирани детски заведения. Всъщност НДТУ в България получава почти изцяло подкрепа от НПО в рамките на дейностите по проекта и доброволческите инициативи, които се провеждат в приемните центрове.

1.7 Обещаващи практики

В контекста на описаната ситуация е трудно да се говори за обещаващи български практики. Настаняването в социалните услуги е голямо предизвикателство за екипите, другите деца и общността и по-скоро се счита за неуспешно. Това се доказва от факта, че дори социалните служби, които са се съгласили да приемат деца, търсещи международна закрила за кратък период от време, рядко се съгласяват да опитат отново. Това води до тежки ситуации, при които социален работник от дирекция „Социално подпомагане“ получава повече от 100 отказа за настаняване само по повод на едно 14-годишно непридружено дете, което търси международна закрила.

Когато става въпрос за добра практика обаче, има единствен случай, в който сирийско момиче е настанено в приемно семейство на четиригодишна възраст. Настаняването е предшествано от административна борба и само няколко седмици по-късно детето е взето от чичо си в Германия. В този случай процесът на подготовка за настаняване е отнел 2 месеца, а самото настаняване е продължило 3 седмици. Приемните семейства обаче възприемат това преживяване като много обогатяващо, защото се сблъскват с културните характеристики на детето. Освен това те и социалните работници, които ги подкрепяха, осъзнаха, че не са готови да се справят с различна култура.

Не са правени предишни опити за поставяне на НДТУ в етнически семейства.

1.8 Предизвикателства

Според общоприетото схващане в България децата над 14 години нямат място в приемната грижа. Ето защо дори български тийнейджъри рядко биват настанени в приемни семейства. Това съвпада с профила на децата, търсеци международна закрила в България. Различните етнически произход и религиозни особености затрудняват настаняването и демотивират приемните родители.

Социалните работници в дирекциите за социално подпомагане сравнително често решават да не започват да разглеждат делата за закрила на детето за НДТУ дори и след изчистване на статута на бежанец по две причини: (1) младите хора не искат да бъдат подложени на системата за закрила на детето и го декларират открито; и (2) отговорността за тези млади хора е сложна, тъй като социалните услуги не могат да им предоставят подкрепа - преводачи, ресурси, настаняване и допълнителна подкрепа.

Въпреки че на национално равнище се води дебат относно координираното прилагане на мерките за защита на НДТУ, все още няма единен механизъм за координация, който да дефинира ролите на всички участващи страни. Следователно отговорностите и функциите са неясни и често се прехвърлят между различни закони.

В България съществуват международни институции за закрила и подкрепа на бежанците, но натискът върху държавните институции не е достатъчно силен, за да промени статуквото.

НДТУ биват третираны просто като чужденци в България, за които трябва да се изпълнят определени административни процедури, а не като деца, които са жертви на конфликти, насилие и сериозни рискове от злоупотреба.

2. НАБИРАНЕ НА ПРИЕМНИ СЕМЕЙСТВА

2.1 Как да се осъществи процеса на набиране на приемни семейства

Родителите в България се набират най-често чрез информационни кампании на общинско ниво. Те се реализират от социални работници, наети в рамките на националния проект за приемна грижа. Въпреки това, проектът няма специално финансиране за тези кампании, няма стандарти за тяхното прилагане, нито единни подходи и послания.

Кампаниите използват местни медии, които работят ефективно. Друг ефективен метод за набиране на нови приемни семейства са индивидуални информационни срещи. Не е ефективно набирането на кандидати чрез бюрата по труда (т.е. чрез агенции по заетостта), както и организирането на информационни срещи за потенциални кандидати, които преди това са наясно, че имат стереотипни концепции относно определена група деца (напр. деца жертви на насилие или деца от различен етнически произход).

Кандидатите за приемни семейства са най-вече мотивирани от възнаграждението, което получават. Поради тази причина в София, където е най-висок стандарта на живот за страната, има най-нисък брой семейства, докато в малките населени места, където често липсват възможности за заетост, броят на приемните семейства е висок.

Другата мотивация е желанието на семействата да помагат на децата, изоставени от родителите си, които често са възприемани от първите като малки, без увреждания и с български етнически произход. Това е установеното отношение към профила на приемната грижа на детето, което се подкрепя от различните участници на политическата сцена.

В този контекст тематичната кампания на Националната асоциация на приемната грижа, разработена и предоставена по проект, финансиран от ЕС през 2019 г., бе приета като нещо положително и изключително необходимо, защото определя стандарти и комуникационни послания.

2.2 Кои семейства да се набират

Ресурсът на етническите семейства в България не се използва. Социалните работници нямат умения и знания, за да оценят риска от поставяне на дете в етническо семейство (например, те не могат да определят дали поведението е признак на насилие или просто нормален елемент от културната идентичност на детето и семейството). Остава да се разчита на собствената отговорност на семейството, което често е риск, който социалните работници не искат да поемат.

От друга страна, близо 70% от всички деца в приемна грижа понастоящем принадлежат към ромската етническа група. Околната среда, в която живеят тези деца, често се счита за „вредна“ и биологичните им родители се възприемат като „неуспешни родители“ от службите за закрила на детето, така че децата се извеждат от домовете си и се

настаняват в приемна грижа, за да бъдат защитени. Повечето от тези деца всъщност са игнорирани, недохранени и пренебрегвани. Тези, които никога не са били в детска градина или училище, не говорят български и често имат социални проблеми. Въпреки това етническите български приемни родители са отворени за тези деца поне по две важни причини. Първо, защото те вярват, че са в състояние да „поправят“ състоянието на пренебрегване и забавяне на езика, като осигуряват подходящи грижи и любящ дом, особено когато децата са все още много млади. Второ, българите са доста запознати (макар и не винаги приемащи) с начина на живот на ромите, с традициите и проблемите, тъй като българите и ромите от десетилетия живеят заедно като съседи.

Няма статистически данни за броя на приемните семейства от ромски етнически произход, тъй като събирането на такава информация се възприема като форма на дискриминация. От случаите на ромски приемни родители, които Националната асоциация на приемните семейства (НФАК) знае и работи, е очевидно, че са настанени само ромски деца. В страната има области, сред които Хасково и Сливен, където семействата са предимно роми, съответно и децата.

Непредставително проучване на НАПГ за нагласите на приемните семейства от българската етническа принадлежност показва, че те ще се грижат за НДТУ, но ако децата са на възраст под 5 години, нямат увреждания, и приемните родители могат да разчитат на адекватна подкрепа. от мрежа за обществени услуги, преводачи, когато е необходимо, и т.н. За родителите също така е важно да получат публично признание за техния жест.

В този смисъл ефективните послания са тези, които стимулират съчувствие към децата, преживели войни и трафик, особено ако са млади и незащитени.

3. СЕЛЕКТИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВА

Процедурата за оценка на семейства за настаняване е подобна на описаната в ALFACA (алтернативна грижа в семейна среда на непридружени деца мигранти). Включва:

- оценка на мотивацията и нагласите;
- оценка на ресурсите като семейство;
- оценка на травми и стилове на родителство, както и на родителски опит;
- оценка на физическата среда и материалните условия, в които живее семейството;
- оценка на мрежата за подкрепа.

При прилагането на процедурата за НДТУ е важно също така да се оцени отношението към културните, езиковите, религиозните и етническите характеристики на децата в процеса на оценяване. Понастоящем това е случаят с ромските деца. Много често в България се оказва, че семействата са неподходящи за ромските деца само по този показател и изборът се спира на този етап.

Инструментариумът на ALFACA е напълно приложим към българската действителност както на етапа на подбор, така и при оценката и проследяването на настаняването. Въпреки това е просто невъзможно да се приложи към етническите семейства, което обаче е ключов момент в методологията.

Другото неподходящо нещо в модела е, че настойниците не могат да участват в грижи за децата, включително мерки за правна защита от една ангажирана организация и други сродни институции.

4. СЪЗДАВАНЕ НА ВРЪЗКА И НАСТАНЯВАНЕ

4.1 Създаване на връзка

Създаването на връзка между приемните родители и децата в България се извършва във формална среда на територията на дирекция „Социално подпомагане” под надзора на социален работник. Няма единни стандарти и инструменти, които да преценяват дали пригодността е добра или не. Външните фактори в ситуацията (като например дали детето е болно или под стрес) не се вземат предвид. Процедурата изисква до 5 срещи между детето и семейството с цел създаване на връзка. В случай на спешност (например, детето е жертва на насилие), настаняването може да бъде до 24 часа, но в България обикновено няма такива места за настаняване.

Инструментариумът на ALFACA е подходящ за употреба, но трябва да бъде валидиран в българския контекст. Само тогава може да бъде включен в българските стандарти за предоставяне на услуги по приемна грижа.

Оценката на това дали съчетаването се извършва по сигурен начин се извършва от социален работник. В случай на езикова бариера социалните работници разчитат на способността на приемните семейства да сключат връзка с детето, тъй като не са осигурени преводачи.

В споменатия по-горе случай на сирийско дете, което не е говорило на български език и е било младо, закачлива връзка между семейството и детето и наблюдения на позитивната невербална комуникация изиграха роля при изясняването на това, че детето и приемното семейство съвпадат.

4.2 Настаняване

Дори ако детето трябва да бъде поставено под административен ред, е необходимо да се уточни неговият правен статут, т.е. получаване на международна защита в България. Процедурата за изясняване на този специфичен статут трае около 6 месеца, а понякога дори и една година.

В случай на изяснен статут, настаняването се разпорежда по административен ред (като се има предвид, че детето трябва да получи незабавни мерки за защита) и тази заповед се потвърждава от съдебно образувание, няколко месеца след настаняването. Това често удължава престоя на децата в приемните семейства. Съществуват няколко случая, в които Съдът отменя заповедта за настаняване и отменя настаняването в приемно семейство, като настанява детето в служба за пребиваване или като го връща в лагера.

Така, тази административна мярка за приемна грижа продължава твърде дълго без конкретна преценка. През този период съществува правен вакуум по отношение на правния статут на детето.