



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНКСКИ  
КОМИТЕТ

## **Кризисните центрове за деца в България през 2013 г.**

София, 2013 г.

Настоящият доклад е изготвен със съдействието на Институт „Отворено общество” Будапеща.

Изложените в него възгледи са на БХК и не отразяват официалното становище на Институт „Отворено общество”.

Автори:  
Елица Гергинова, Станимир Петров и Красимир Кънев

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **Използвани съкращения**

<b>1. Увод</b>	<b>5</b>
<b>2. Основни данни за системата на кризисните центрове в България - брой, капацитет, запълненост</b>	<b>6</b>
<b>3. Относими международни стандарти за настаняване на деца в институции за образователен надзор</b>	<b>8</b>
<b>4. Правна рамка на социалната услуга „Кризисен център”</b>	<b>10</b>
<b>5. Практика по административно настаняване, причини за настаняване на деца в кризисни центрове</b>	<b>17</b>
<b>6. Съдебно настаняване и продължителност на престоя на деца в кризисни центрове</b>	<b>25</b>
<b>7. Профилиране на кризисните центрове</b>	<b>32</b>
<b>8. Образователен процес</b>	<b>35</b>
<b>9. Право на личен живот и мерки за ограничаване на децата</b>	<b>37</b>
<b>10. Осигуряване на последващи грижи</b>	<b>39</b>
<b>11. Заключение и препоръки</b>	<b>41</b>

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Административнопроцесуален кодекс
АСП	Агенция за социално подпомагане
БХК	Български хелзинкски комитет
ВУИ	Възпитателно училище – интернат
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДСП	Дирекция „Социално подпомагане“
ДД	Дом за деца
ДДЛРГ	Дом за деца лишени от родителски грижи
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЗБППМН	Закон за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни
ЗБТХ	Закон за борба с трафика на хора
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗЗДН	Закон за защита от домашното насилие
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
Координационен механизъм - Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина	
КСУ	Комплекс за социални услуги
КЦ	Кризисен център
МКБППМ	Местна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни
Методическо ръководство – Методическо ръководство за предоставяне на социалната услуга „кризисен център“	
МВР	Министерство на вътрешните работи
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
Наредбата	Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца
ОЗД	Отдел „Закрила на детето“
ППЗЗД	Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето
ППЗЗДН	Правилник за прилагане на Закона за защита от домашното насилие
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане
РС	Районен съд
РПУ	Районно полицейско управление
РДСП	Регионална дирекция „Социално подпомагане“
СК	Семеен кодекс
ЦНСТ	Център за настаняване от семеен тип

## 1. Увод

Настоящият доклад за състоянието на правата на децата, настанени в кризисните центрове в България, е втори тематичен доклад на Български хелзинкски комитет след публикувания през м. юни 2011 г. доклад, озаглавен „Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията”<sup>1</sup>. Необходимостта от повторно изследване на правата на децата в тези институции се наложи, след като в продължение на две години и половина реформата на тази специфична социална услуга остана на заден план, въпреки че на провежданите обсъждания през първата половина на 2011 г., представителите на отговорните държавни институции се солидаризираха с констатациите и препоръките на БХК и изразиха готовност за инициране на законодателни и структурни промени в системата на кризисните центрове, насочени към съобразяване с международните стандарти за правата на детето. През периода март – юни 2011 г. и ДАЗД извърши своя проверка на дейността на кризисните центрове. В резултат бе изготвен доклад, озаглавен „Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане”<sup>2</sup>. Докладът на ДАЗД също отпрати препоръки, но с изключение на първата препоръка – да се разработи единна методика за услугата „кризисен център”, всички останали препоръки, които до голяма степен се припокриваха с препоръките на БХК, останаха неизпълнени.

Изследването обхваща само кризисни центрове за деца, въпреки че в няколко от тях бяха настанени и пълнолетни майки с деца. То е съсредоточено предимно върху актуалното състояние на социалната услуга, върху процедурата по настаняване и причините за разнобоя между институциите, които създават, ръководят и контролират дейността на кризисните центрове, както и върху ефекта от осигуряването на услугата и свързания с това профил на кризисните центрове, продължителността на престоя в тях, осигуряването на образователни услуги и последваща грижа за децата. Докладът прави опит да даде отговор на въпроса доколко мярката е превантивна и доколко рестриктивна, свързана ли е тя с овладяване на кризисни ситуации или по-скоро изпълнява социална функция за продължителни периоди от време – често над шест-седем месеца, което в крайна сметка постига обратен ефект – институционализиране, вместо необходимата психосоциална подкрепа.

Посещенията на 14-те кризисни центъра в страната бяха извършени в периода от м. юли 2013 г. до м. ноември 2013 г. от изследователите на БХК Елица Гергинова и Станимир Петров. В края на доклада БХК отново отправя препоръки, които се основават на установените в хода на наблюдението проблеми и нарушения на правата на децата, настанени в кризисни центрове.

---

<sup>1</sup> [http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/finalen\\_kc\\_15.pdf](http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/finalen_kc_15.pdf).

<sup>2</sup> <http://sacp.government.bg/novini/2011/07/29/dazd-preporchva-krizisni-centrove-za-deca-da-se-ra/>.

## 2. Основни данни за системата на кризисните центрове в България - брой, капацитет, запълненост

Към края на м. ноември 2013 г. в България функционират 14 кризисни центъра за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик с общ капацитет 145 места.<sup>3</sup> По данни на АСП броят на заповедите за настаняване в КЦ, издадени от директорите на ДСП през последните години, е както следва:



**Фигура 1: Брой на заповедите за настаняване в кризисни центрове, издадени от директорите на ДСП по години**

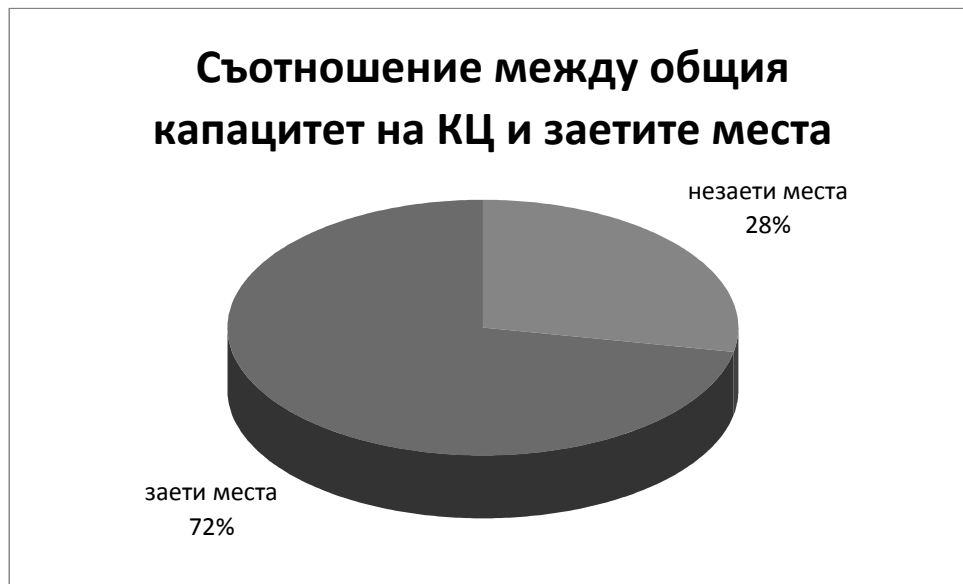
Към общия брой на децата в кризисните центрове би следвало да се добавят и децата, настанени с мярка за полицейска закрила за срок до 48 часа. По време на посещенията в КЦ нямаше деца с полицейска закрила. Най-често използването на тази мярка от полицейските органи се налага в празнични, съботни или неделни дни и в повечето от случаите осигурената закрила е първа стъпка към настаняването по административен ред. В кризисните центрове за деца се настаняват и пълнолетни майки с деца. В периода на извършваните от БХК посещения, в общо пет от кризисните центрове заедно с непридружените деца бяха настанени и майки с деца. В два от кризисните центрове капацитетът бе запълнен, но в единия от тях три от децата бяха в бягство. Във всички останали центрове бяха заети до две трети от местата. Общият брой на наличните деца в КЦ по време на посещенията бе 72. Към тази бройка трябва да се добавят и децата, които се водеха в бягство – общо 16 в три от кризисните центрове, както и майките с деца (пет майки с общо 10 деца) и две самостоятелно настанени жени. Така общият брой на заетите места в периода на посещенията в кризисни центрове достига 105, което показва, че относителният дял на заетите места спрямо общия капацитет на кризисните центрове е бил 72

<sup>3</sup>

[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=24&s1=23&selid=](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=24&s1=23&selid=)

%. В сравнение с изследването от първата половина на 2011 г., когато делът на заетите места в КЦ е бил 61 %, запълнеността на кризисните центрове през 2013 г. се е увеличила с 11 %.

На Фигура 2 по-долу е представено съотношението между общия капацитет на КЦ и заетите в тях места през периода юли – ноември 2013 г.:



**Фигура 2: Съотношение между общия капацитет на КЦ и заетите места**

Справката, предоставена на БХК от АСП, сочи, че от издадените през календарната 2012 г. общо 215 заповеди за настаняване от директорите на ДСП, 149 са били за настаняване на момичета и 66 за настаняване на момчета. Никой от кризисните центрове не е определил, че е профилиран само за момичета. Въпреки това в седем от тях по време на посещенията бяха настанени само момичета, а в останалите седем заедно с момичетата бяха настанени от едно до три момчета. Момчетата, които се настаняват, са предимно под 14 г. възраст поради липса на възможност за разделно настаняване на момчетата от момчетата. Само в три от центровете бяха настанени момчета на възраст над 14 г. – в единия случай момче с девиантно поведение, настанено в единствения специализиран кризисен център за такива деца в страната, в другия случай момче с хомосексуална нагласа, което е бягало от дома си и няма кой да упражнява родителски контрол, а в третия случай двама братовчеди, върнати от Швеция, където са били заловени да крадат метали. Съжителството на по-големи момчета с момичета при липса на възможност за реалното им отделяне в помещения и коридори е предпоставка за възникване на проблеми и по тази причина повечето от центровете и ДСП, с които те работят, не дават съгласие за настаняване на момчета, още повече, когато са над 14 г. възраст.

### **3. Относитими международни стандарти за настаняване на деца в институции за образователен надзор**

Редица международни договори, по които България е страна, гарантират правото на лична свобода и сигурност и забраняват произволното лишаване от свобода на всички, включително на деца. Това право е гарантирано от чл. 5 на *Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)*, чл. 9 от *Международния пакт за гражданските и политическите права* и чл. 37 от *Конвенцията за правата на детето*. По-специално, чл. 5 от *ЕКПЧ* гласи:

#### *Право на свобода и сигурност*

*1. всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода, освен в следните случаи и по реда, предвидени от закона:*

*а) законосъобразно лишаване от свобода по силата на постановление от компетентен съд присъда;*

*б) законосъобразен арест или лишаване от свобода за неизпълнение на законосъобразно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона;*

*в) законосъобразен арест или лишаване от свобода, с цел да се осигури явяване пред компетентния съгласно закона орган по обосновано подозрение за извършено престъпление, или когато задържането обосновано може да се смята за необходимо, за да се попречи на лицето да извърши престъпление или да се укрие, след като е извършило престъпление;*

*д) лишаване от свобода на непълнолетно лице на основата на законосъобразно решение, за да се осигури надзор с възпитателна цел или законосъобразно лишаване от свобода на такова лице, с цел да се осигури неговото явяване пред предвидената в закона институция;*

*е) законосъобразно лишаване от свобода, с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести, както и на душевноболни лица, алкохолици, наркомани или скитници;*

*ф) законосъобразен арест или лишаване от свобода на дадено лице, с цел да се предотврати незаконното му влизане в страната, или на лице, против което се предприемат действия за неговото депортиране или екстрадиране.*

*2. На всеки арестуван трябва незабавно да бъдат съобщени на разбираем за него език основанията за арестуването му и всички обвинения, които му се предявяват.*

*3. всеки арестуван или лишен от свобода в съответствие с разпоредбите на т. 1(с) на този член трябва своевременно да бъде изправен пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, и има право на гледане на неговото дело в разумен срок или на освобождаване преди гледането на неговото дело в съда. Освобождаването може да бъде обусловено от даването на гаранции за явяване в съда.*

*4. всеки арестуван или лишен от свобода има право да обжалва законосъобразността на своето задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.*

*5. всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на този член, има изпълняемо право на обезщетение.*

В допълнение, чл. 37г от *Конвенцията за правата на детето* изисква всяко дете, лишено от свобода, да има право на незабавен достъп до правна и



друга необходима помощ. Чл. 25 от същата конвенция гарантира на дете, което е било настанено в специално заведение от компетентните власти с цел грижи, защита или лечение на неговото физическо или умствено здраве, на периодичен контрол върху провежданото лечение, както и върху всички други обстоятелства относно неговото настаняване.

По делото А. и други срещу България *ЕСПЧ* прие, че кризисните центрове за деца в България са места за лишаване от свобода по смисъла на чл. 5 от *ЕКПЧ*. Това, което ги прави такива, според съда, е обстоятелството, че те са заведения от закрит тип, в които настанените там са обект на рестриктивен режим при постоянен надзор. Децата могат да отсъстват само с изрично разрешение и при условие да бъдат придружавани от социални работници, а когато отсъстват без разрешение, те се издирват от полицията и се връщат обратно в центъра.<sup>4</sup> По това дело *ЕСПЧ* намери нарушение на чл. 5, т. 1 от *Конвенцията* поради това, че едната от жалбоподателките е била настанена в центъра в нарушение на закона, с решение на Дирекция социално подпомагане без никакво съдебно решение впоследствие. Според утвърдената практика на съда, лишаването от свобода е крайна форма на ограничаване на правото на придвижване, което се отличава от последното по степен и интензивност, но не и по същество.<sup>5</sup>

Различните разновидности на лишаването от свобода предполагат различни гаранции за постигане на неговите цели, както и срещу произвол. Настаняването в кризисен център е лишаване от свобода с цел образователен/възпитателен надзор по чл. 5, т. 1d от *ЕКПЧ*. Преди всичко, в такъв случай лишаването от свобода е законно само ако на детето е осигурен достъп до образование или поне ако задържането предполага неговия/нейния скорошен трансфер в институция, в която това може да се осъществи.<sup>6</sup> Другите изисквания за законност включват достъпност, яснота и предвидимост на националния закон, който следва да поставя ясни граници на усмотрението при прилагането му.<sup>7</sup> Лишаването от свобода също така следва да е пропорционално на преследваната цел, т.е. други, по-малко рестриктивни мерки следва да са изпробвани и да не са дали резултат за защита на личния или на обществения интерес.<sup>8</sup>

Член 5.4 на *ЕКПЧ* гарантира правото на всеки лишен от свобода да обжалва законността на своето задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе. В практиката си *ЕСПЧ* изисква задържания да бъде изправен пред съда лично (задължително в случай на наказателно обвинение) или чрез представител. Разглеждането на делото не е необходимо да е свързано с гаранциите за справедлив съдебен процес, предвидени в чл. 6 от *Конвенцията*, но, като минимум, следва да се осигури устно слушане, състезателно производство и равенство на страните.<sup>9</sup> В случай с лишаване от свобода на деца следва да се осигури достъп до правна помощ и ефективна защита в съдебното производство.

---

<sup>4</sup> CEDH, A. et autres c. Bulgarie, no. 51776/08, arrêt du 29 novembre 2011, § 94.

<sup>5</sup> ECtHR, Guzzardi v. Italy, no. 7367/76, judgment of 6 November 1980; ECtHR, Stanev v. Bulgaria, no. 36760/06, Grand Chamber judgment of 17 January 2012.

<sup>6</sup> ECtHR, Bouamar v. Belgium, no. 9106/80, judgment of 29 February 1988; ECtHR, Blokhin v. Russia, no. 47152/06, judgment of 14 November 2013.

<sup>7</sup> ECtHR, Medvedyev and Others v. France, no. 3394/03, Grand Chamber judgment of 29 March 2010, § 80.

<sup>8</sup> ECtHR, Witold Litwa v. Poland, no. 26629/95, judgment of 4 April 2000, § 78.

<sup>9</sup> ECtHR, Reinprecht v. Austria, no. 67175/01, judgment of 15 November 2005, § 31.

Веднъж настанени в институции, децата следва да бъдат третираны в съответствие международните стандарти за третиране на лишените от свобода. *ЕСПЧ*, както и някои от договорните органи на ООН, са разгледали много дела, в решенията по които могат да се идентифицират юридически обвързващи стандарти, засягащи широк спектър от човешки права: правото на живот; правото на защита от изтезания, нечовешко и унижително отношение; правото на неприкосновеност на личния и семейния живот, както и на кореспонденцията; правото на свобода на мисълта, съвестта и религията; правото на свобода на изразяване; правото на собственост и др. Тези права следва да се гарантират на всички лишени от свобода доколкото вътрешноприсъщите ограничения, произтичащи от лишаването от свобода, не препятстват това. По отношение на децата, лишени от свобода, са относими с пълна сила и *Европейските правила за затворите*, както и *Минималните стандартни правила за третиране на лишените от свобода на ООН*. В рамките на системата на ООН съществуват и специални стандарти за третиране на деца, лишени от свобода – *Правилата за защита на деца, лишени от свобода (Хаванските правила, XII)* от 1990 г. Техният аналог в рамките на системата на Съвета на Европа са *Европейските правила за деца в конфликт със закона, обект на санкции и мерки (ЕПДКЗ)* от 2008 г. Това са двата най-обхватни компендиума на „меки“ стандарти, много от които са станали юридически обвързващи чрез инкорпорирането им в практиката на международни органи. В много пунктове специалните стандарти за третиране на деца, лишени от свобода, отиват отвъд стандартите, относими към пълнолетните, гарантирайки повече права. Такива са например изискването за настаняване в малки институции (*XII*, 30; *ЕПДКЗ*, 53.3); гарантиране на правото на образование (*XII*, 38 и 39); осигуряване на образование извън институцията (*XII*, 38; *ЕПДКЗ*, 78.2); по-широки права за общуване с външния свят от пълнолетните (*XII*, 59; *ЕПДКЗ*, 86.1); забрана за единична изолация с цел наказание (*XII*, 67; *ЕПДКЗ*, 95.3); предоставяне на неограничени контакти със семейството (*XII*, 59); осигуряване на достъп до правна помощ при дисциплинарни производства (*ЕПДКЗ*, 94.4); достъп до мерки за укрепване на етническата идентичност (*ЕПДКЗ*, 106.2, 106.4).

#### 4. Правна рамка на социалната услуга „Кризисен център“

Понятието кризисен център се появява в нормативната уредба на Република България през 2003 г. в *Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане (Правилника, ППЗСП)*, където е изредено като една от социалните услуги, които се предоставят в общността<sup>10</sup>. С изменението на *Правилника* от 2009 г.<sup>11</sup>, понятието „кризисен център“ е прецизирано като „социална услуга – резидентен тип“<sup>12</sup> предоставяна в общността. Историята на кризисните центрове в България макар и кратка вече показва, че е необходимо преосмисляне на структурното им поставяне в кръга на социалните услуги – резидентен тип.

Нормативната уредба<sup>13</sup> на всички социални услуги – резидентен тип е обща. Липсва каквато и да е конкретна законова регламентация, касаеща

<sup>10</sup> Чл. 36, ал. 2, т. 9 от ППЗСП, обн. ДВ, бр. 40 от 2003 г., в сила от 01.05.2003 г.

<sup>11</sup> ДВ, бр. 26 от 2009 г.

<sup>12</sup> Чл. 36, ал. 2, т. 7 социална услуга – резидентен тип: .... в) кризисен център;

<sup>13</sup> Нормативната уредба бе разглеждана в доклада на БХК „Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията“ от 2011 г.

единствено кризисните центрове като изключим легалното определение на понятието „кризисен център“, дадено в допълнителните разпоредби на *ППЗСП*, според което „кризисен център“ е комплекс от социални услуги за лица, пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация, които се предоставят за срок до шест месеца и са насочени към оказване на индивидуална подкрепа, задоволяване на ежедневните потребности и правно консултиране на потребителите или социално-психологическа помощ, когато се налага незабавна намеса, включително чрез мобилни екипи за кризисна интервенция“.

В изпълнение на *Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца*, на 23 март 2012 г., вр. и. д. председател на Държавната агенция за закрила на детето Калин Каменов и изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане Ивайло Иванов утвърдиха *Методическо ръководство за предоставяне на социалната услуга „кризисен център“*. Според БХК насоките, които новата методика задава са ако не практически неизпълними, то поне значително затруднени от правната рамка, в която са поставени кризисните центрове колкото и обща да е тя, което налага нейната промяна.

Според БХК, тези затруднения започват още със самия механизъм по разкриване на кризисните центрове. Според чл. 18 на *Закона за социално подпомагане (ЗСП)*, социалните услуги се извършват от :

1. държавата;
2. общините;
3. български физически лица, регистрирани по *Търговския закон*, и юридически лица; юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство.

Според *ППЗСП*<sup>14</sup>, по предложение на директора на регионалната дирекция за социално подпомагане, изпълнителният директор на АСП разрешава откриване, промяна на вида и/или промяна на капацитета на социалните услуги, когато са делегирани от държавата дейности.

За да могат да предоставят социални услуги на деца, кандидат доставчиците трябва да бъдат лицензирани по ред установен в *ППЗЗД* (глава четвърта). Заявлението за лицензиране се подава до председателя на ДАЗД и се разглежда от комисия, в която участват представители на МТСП, МОНМ, МЗ, МВР, МП, ДАЗД и АСП. След лицензирането им, те трябва да бъдат вписани и в регистър към АСП.

Недоумение буди въпросът как при участието на толкова много и различни представители на местни и държавни органи, се допуска разкриване и лицензиране на КЦ, които явно не отговарят на нормативните изисквания? Така например в легалното определение<sup>15</sup> на социална услуга – резидентен тип, каквато е кризисният център, е записано, че „е форма на социална услуга за задоволяване на ежедневните потребности за ограничен брой лица – не повече от 15“, а е разкрит и лицензиран КЦ с капацитет 22 места, какъвто е КЦ „Вяра, Надежда и Любов“ – София.

<sup>14</sup> Чл. 36в.

<sup>15</sup> *ППЗСП* Допълнителни разпоредби § 1. т. 16 а.

Основни доставчици на услугата „кризисен център“ в България са общините. Държавно делегирана дейност „кризисен център“ се изпълнява и от неправителствени организации, които се явяват външни доставчици към общините. Но при всички налични центрове инициативата за разкриването им е била или на общинските съвети, или на неправителствени организации и в нито един от случаите на държавата.

През юли 2011 г., след анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове и връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“<sup>16</sup>, ДАЗД препоръча<sup>17</sup> кризисни центрове за деца да се разкрият във всички области и да се профилират. Периодът на проверката на ДАЗД съвпадна с изследване на кризисните центрове на БХК, чийто доклад също препоръчваше профилиране.

През следващата година *Методическото ръководство за предоставяне на социалната услуга „кризисен център“* въведе изискване за профилиране на кризисните центрове. Предвиждаше се създаването на:

- КЦ за деца, пострадали от домашно насилие;
- КЦ за деца, пострадали от трафик на хора (ТНХ);
- КЦ за деца с девиантно поведение, просещи деца и деца в конфликт със закона.

Факт е, че кризисните центрове са разположени неравномерно в страната. Някои от тях се намират в отдалечени места, което в много случаи води до липса на информираност за бъдещето на децата след изтичане на срока, за който са настанени. Затруднени са и контактите с близки и роднини, дори когато са в интерес на детето. Разположението на кризисните центрове в отдалечени населени места спрямо постоянното местоживееие на децата оказва влияние и върху процеса на настаняване, както и във включването им в образователен процес и медицинското им обслужване. А липсата на профилиране води до недопустимо съжителство на деца пострадали от насилие с деца с девиантно поведение.

Нормативно определянето на местата, където ще се разкриват кризисни центрове изглежда организационно подредено. Областните управители обезпечават разработването и утвърждават петгодишни стратегии за развитие на социалните услуги на областно ниво, съгласувано със съответните регионални дирекции за социално подпомагане,<sup>18</sup> след анализ на потребностите от социални услуги във всяка община на територията на областта.<sup>19</sup> Задължението за приемане на такива стратегии се въвежда с изменение на *ЗСП* и *ППЗСП*, което е в сила от 09 април 2010 г. Година по-късно всички области

<sup>16</sup>

<http://sacp.government.bg/search/?cx=005931953777786130737%3Azbjflbgrqn4&cof=FORID%3A10&ie=UTF-8&q=%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8+%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5&sa=%D0%A2%D0%AA%D0%A0%D0%A1%D0%98&siteurl=localhost%3A8005%2F&ref=localhost%3A8005%2F&ss=&siteurl=sacp.government.bg%2F&ref=www.google.bg%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dweb%26cd%3D1%26sqi%3D2%26ved%3D0CC0QFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fsacp.government.bg%252F%26ei%3DwT-LUvP5KMmltAbqiYHYCg%26usg%3DAFQjCNFY6m-JoYIGkKReU6xm8XwZ2WKeg%26bvm%3Dbv.56643336%2Cd.Yms&ss=2714j582718j17>

<sup>17</sup> <http://sacp.government.bg/novini/2011/07/29/dazd-preporchva-krizisni-centrove-za-deca-da-se-ra/>

<sup>18</sup> Чл. 19 от *ЗСП*.

<sup>19</sup> Чл. 36а от *ППЗСП*.

вече имат изработени стратегии за развитие на социалните услуги. Те са достъпни на сайтовете на областните администрации.

Недоумение обаче поражда фактът как при положение, че в кризисните центрове се настаняват деца от цялата страна, а не само такива с местожителство в дадената област, кризисни центрове се разкриват въз основа на анализ на потребностите на общините в областта, още повече при липса на каквато и да е предварителна информация за стратегиите на останалите области в страната. Изключение в това отношение се наблюдава в стратегията за развитие на социалните услуги в Кюстендилска област, където се предвижда разкриването на три кризисни центъра, като всеки един от тях ще обслужва определена територия от областта: в град Кюстендил – районите на Кюстендил, Невестино, Трекляно; в Дупница – Дупница и Сапарева баня и в Кочериново – Кочериново, Рила и Бобошево. Освен това непосредствено след кризисните центрове, в стратегията на област Кюстендил е предвидено и разкриването на приют за деца, който да предоставя временен подслон за децата от всички общини на територията на областта. В още няколко единични случая в областни стратегии (например стратегията на област Бургас) е планирано разкриване на кризисен център, който да обслужва само деца от областта. В масовия случай обаче, срещу териториален обхват на центъра е записано „от цялата страна“.

Преди изменението на *ЗСП* от 2010 г. инициативата за разкриване/закриване на кризисни центрове, както и определянето за кой е предназначена услугата<sup>20</sup> т.е. профилирането им, бе реално изцяло предоставена на общинските съвети и неправителствените организации. Не е съществувал механизъм, чрез който общинските съвети и НПО да координират помежду си къде и какви кризисни центрове да бъдат създадени, за да се получи равномерно разпределение, както и профилиране, което да съответства на реалните потребности. Държавата, макар и формално да си бе запазила възможността да предоставя „социални услуги“, по отношение на кризисните центрове реално се бе ограничила само до одобряване или неодобряване на кандидатурите за лиценз, както и финансиране на одобрените доставчици чрез общинските бюджети.

След промяната от 2010 г. законодателят направи опит за координиране на дейността по разкриване/закриване на кризисни центрове по области, но прочит на областните стратегии за развитие на социалните услуги показва, че и след 2015 г. кризисните центрове няма да са равномерно разпределени. Възниква въпрос дали в областите, където няма и не се планира да има кризисен център за деца (например Габровска, Русенска, Врачанска, Ловешка, Пазарджишка и Ямболска – където се предвижда разкриване на кризисен център, но само за лица) децата не са подлагани на насилие, за разлика от други области, където необходимостта от места, където да се работи за овладяване на криза, причинена от насилие е толкова голяма, че се разкриват по четири нови КЦ (Благоевградска и Хасковска области).

Очевидно препоръката на ДАЗД за разкриване на кризисен център във всяка област, ще остане само пожелание. Само пожелание остава и препоръката на ДАЗД за профилиране на кризисните центрове, което същевременно показва и липсата на практическо приложение на *Методическото ръководство за кризисните центрове*, след като няма механизъм да бъдат създадени центрове

---

<sup>20</sup> Според чл. 34, ал. 3, т. 7 на *ППЗЗД* при кандидатстване за лиценз доставчикът на услуга представя и документ – „описание на социалната услуга – за кого е предназначена...“

от всички зададени профили в ръководството. Така например според стратегията на Хасковска област, до 2015 г. в областта ще бъдат разкрити общо четири кризисни центъра и всички те ще бъдат за деца и лица пострадали от домашно насилие и жертви на трафик, т.е. те ще бъдат отново сборни за двете групи – преживели домашно насилие и жертви на трафик, въпреки че според методологията трябва да са обособени; не се предвижда създаването на център за деца с девиантно поведение, просещи и в конфликт със закона. Подобно планиране по отношение на кризисните центрове има и в стратегията на област Варна. По модела на вече съществуващия кризисен център, който е за: „1. Лица и деца пострадали от домашно насилие и 2. Лица и деца жертви на трафик“ се предвижда създаването на още две услуги със същия профил и предназначение – още един в гр. Варна и един в гр. Девня.

Общинските съвети са независими структури на местното самоуправление и като такива те не могат да бъдат подчинени на държавните органи, както и изпълнението на задълженията на държавните органи и техните местни структури, каквито са ДСП, не могат да бъдат повлияни от органите на местното самоуправление. Така се стига до още един абсурд. Пример за това е случващото се в община Пловдив, където Дирекция „Социална политика“ към общината, разбирайки необходимостта от разделяне на децата преживели насилие от тези с девиантно поведение, инициира разкриването на втори център с профил за деца с девиантно поведение и в конфликт със закона. Профилирането обаче не се спазва от Дирекциите „Социално подпомагане“ и въпреки, че доставчикът на услугата – общината е създал условия за разделяне на двете категории деца, като е разкрил две услуги и ги е профилирал, не може да спре настаняването, което е в разрез с профилите на централите. Това е показателно и за друг проблем - дори да има профилиране, директорите на ДСП, които подписват заповедите за временно настаняване на деца в КЦ, както и съдиите в районите съдилища, които разглеждат искове за настаняване, не са задължени да спазват това профилиране т.е. липсва правна регламентация, която да обвързва настаняващия орган.

Не може да не се отбележи и факта, че сега съществуващият капацитет на кризисните центрове не е недостатъчен. От областните стратегии не става ясно как точно са изчислени потребностите и как при положение, че към сегашния момент има свободни места, се очаква да бъдат запълвани и планираните за предстоящо разкриване нови кризисни центрове, които са около 20.

Несъвършенствата на регламентацията не са само чисто организационни, те засягат и самата същност на услугата „кризисен център“ и подменят изцяло замисъла му. От място за кризисна интервенция, кризисният център е представен<sup>21</sup> като форма на социална услуга за задоволяване на „**ежедневните** потребности“.

За временно настаняване на деца единствените услуги, според сайта на АСП, са кризисните центрове и приютите. Приютите за деца в страната към 31 декември 2013 г. според сайта на АСП са четири: в градовете Варна, Перник, Добрич и Русе. Отново се вижда неравномерното разпределение – три от четири приюта са концентрирани в Североизточна България, докато в южната половина

---

<sup>21</sup>ППЗСП, Допълнителни разпоредби § 1. т. 16 а (нова – ДВ, бр. 27 от 2010 г., в сила от 09.04.2010 г.) „Социална услуга – резидентен тип“ е форма на социална услуга за задоволяване на ежедневните потребности за ограничен брой лица – не повече от 15, които предоставят възможност за живеене в среда, близка до семейната.“

на страната няма нито един. Поради липса на социални услуги, които да предоставят краткосрочна възможност за задоволяване на ежедневните потребности, в кризисните центрове се настаняват и деца само по социални причини.

Освен място за задоволяване на ежедневни потребности, КЦ понякога се превръщат и в заведения, където се настаняват деца със сериозни здравословни проблеми. Това от своя страна изисква необходимото материално и кадрово обезпечаване, с каквито КЦ не разполагат. Така например през 2012 г. в КЦ - Силистра е била настанена С. Р. на 14 г. Момичето е било с умствена изостаналост и агресивно. Била е бременна, но бременността ѝ е била прекъсната. Правила е опити за суициди. През октомври 2012 г. от РП Силистра са поискали на основание чл. 157 от Закона за здравето да се постанови задължително настаняване и лечение в специализирано болнично заведение. РС Силистра е отказал настаняването. Друг пример - със заповед на директора на ДСП „Сердика“ от 12 септември 2013 г. в КЦ „Вяра, Надежда и Любов“ – София се настанява хероинозависимо момче, носител на ХИВ, хепатит В и С и туберкулоза. Директорът на КЦ обжалва настанителната заповед. РДСП отхвърля жалбата с мотив че: *„[с]истемата за закрила на детето е предвидила различни мерки за закрила, които не обхващат подходящи механизми за решаване на здравни проблеми“* и поради липса на алтернатива остава в сила заповедта за настаняване. Така кризисният център от място за психо-социална работа за овладяване на кризи и за преодоляване на преживени травми се превръща и в приют за задоволяване на базисни потребности, както и в медицински стационар, който обаче не разполага с медицински персонал. Недопустимо е, че тази практика вече се регламентира. Показателно за това е че, в областната стратегия за развитие на социалните услуги на област Търговище е предвидено разкриването на кризисен център за „деца и семейства в риск от изоставяне, деца от социални институции, изоставени деца“. В Карнобат, според областната стратегия на Бургас пък се планира разкриване на кризисен център за деца и лица „в риск“ за „временно настаняване на деца и лица в риск, с цел предотвратяване на насилие и превенция на изоставяне на децата.“

Анализът на профилите на планираните кризисни центрове, за които по-горе стана дума, както и причините, поради които част от децата се настаняват във вече съществуващите кризисни центрове – доброволно съжителство на девойки с пълнолетни мъже на семейни начала, просия, джебчийски кражби, безнадзорност, недостатъчен родителски капацитет, основателно поражда въпроса – отговарят ли кризисните центрове на смисловото значение, заложено в тяхното наименование. В психологията възникването на криза винаги е обвързано с преципитиращо (отключващо) събитие, което представлява промяна в обичайния ритъм на живот с измерения, надхвърлящи способността на индивида да се приспособи по обичайния за него начин. Без наличие на такова събитие (въображаемо или реално), което представлява сериозна заплаха за сигурността и физическото оцеляване на индивида или на любими хора, или внезапна и заплашваща промяна в социалната позиция и/или обкръжение на индивида, не можем да говорим за криза<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Вж. Германов, Сотиров, Кацарова. Амбулатория за психично здраве „Адаптация“. Кризисни състояния и кризисни интервенции

Нормативната уредба по отношение на кризисните центрове, доколкото изобщо я има, никъде не обвързва настаняването в кризисен център със състояние на криза или поне с наличие на риск, който да се определя като значителен, застрашаващ детето, от което да следва, че е наложително да се предприемат спешни изключителни мерки за защитата му. В *Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина* се казва, че в кризисния център се „работи за овладяване на кризата на детето (ако е в такова състояние)“ т.е. приема се, че може и да не е в криза. В *Методическото ръководство* обаче е прието, че „КЦ представлява комплекс от услуги за деца и лица, пострадали от трафик или друга форма на експлоатация, **за справяне с възникнала кризисна ситуация** и преодоляване на последиците от трафика, насилието или експлоатацията“. Употребата на съюза „и“, а не на „или“ е показателен, че определящото условие за настаняване е именно състоянието на криза. *Ръководството* регламентира обособяване на две звена в кризисния център: „Звено за кризисна интервенция“, като „кризисната интервенция се фокусира върху актуалните проблеми, свързани с **преодоляване на кризата**, с продължителност от 1 до 6 седмици“ и „Звено за психо-социална подкрепа“, където „се осъществява подкрепа на процеса на възстановяване на деца и лица, жертви на насилие, трафик и експлоатация, като им се предоставя закрила и професионална помощ.“ Целите на работа в звеното за психо-социална подкрепа, са „ориентирани в две посоки: **възстановяване от травмата и осигуряване на социална и правна защита и превенция на насилието/ретрафикирането след прекратяване на престоя в КЦ**“. Максималният срок на престой в звеното за кризисна интервенция е 6 седмици и е съобразен с отличителната характеристика на кризисните състояния, че те са с ограничена продължителност – актуалният период на кризата се движи в границите от няколко часа до няколко седмици (най-често до шест)<sup>23</sup>. Препоръка на *Ръководството* е, че последващата работа в звеното за психо-социална подкрепа не трябва да удължава престоя в кризисния център над 3 месеца освен когато „важни обстоятелства налагат това“. Изводът е, че *Методическото ръководство* се придържа към смисловото значение, заложено в понятието „кризисен център“ и изключва настаняване на деца, които не преживяват криза. Експертното становище на работната група, разработила методиката е, че кризисният център е място за специализирана помощ, а не за задоволяване на „ежедневни потребности“. БХК счита, че това е правилният подход и призовава към промяна на правната рамка, която да е в съответствие с *Методическото ръководство*.

Освен самото структуриране на мрежата на кризисните центрове и техния профил, друг основен проблем е проблемът с прекратяването на ползването на услугата, свързана с осигуряването на защитена и сигурна среда, т.е. търсенето на подходящо място за трайно настаняване, както и липсата на реално проследяване на случаите. Наблюденията на изследователите на БХК сочат, че когато дете се реинтегрира в семейната си среда, то тя на практика в повечето случаи не е претърпяла качествени изменения, сравнена с момента на извеждане на детето от нея. Другата възможност за осигуряване на индивидуална грижа е настаняване при приемен родител. Макар и да се отчита

---

<sup>23</sup> Вж. Германов, Сотиров, Кацарова. Амбулатория за психично здраве „Адаптация“. Кризисни състояния и кризисни интервенции



напредък в развитието на приемната грижа в страната, факт е, че такава грижа не може да бъде осигурена на по-големите деца, защото приемните родители в повечето случаи не желаят да ги поемат. Когато не може да бъде осигурена индивидуална грижа, социалните работници се насочват към центрове за настаняване от семеен тип. Според сайта на АСП към 31 октомври 2013 г. в страната функционират общо 104 такива центъра, но 75 от тях са за деца с умствена изостаналост, създадени са в рамките на деинституционализация на домовете за деца с умствена изостаналост и капацитетът им е зает още с откриването им. Голяма част от останалите 29 ЦНСТ също са реализирани в изпълнение на план за деинституционализация на ДДЛРГ. В останалите ЦНСТ настаняването е изключително трудно поради недостатъчния им капацитет. Въпреки наличието на свободни места в ДДЛРГ, социални работници споделиха с изследователи на БХК, че и там понякога срещат съпротива за настаняване на конкретни деца. След като се запознаят по документи с детето, нерядко от институцията отказват приема му с аргумента, че в дома няма условия за задоволяване на специфичните му нужди. На практика кризисните центрове и приютите се оказват единствените социални услуги, в които нуждаещи се деца винаги могат да бъдат настанени и за по-дългосрочни грижи, което обяснява и наличието в кризисните центрове на деца, които не се намират в криза и дори не са преживели непосредствено преди настаняването травматично събитие. Ето как самата система на социалните услуги налага настаняване в кризисен център и на деца, които не се вписват в профила на услугата, просто защото няма къде другаде да бъдат приютени. Юридически това е допустимо и следва от широката рамка при дефинирането на насилие. Кризисен център е „комплекс от социални услуги за лица, пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация“. Според ППЗЗД едно от разновидностите на насилието – психическото насилие са „всички действия, които могат да имат вредно въздействие върху психичното здраве и развитие на детето, като подценяване, подигравателно отношение, заплаха, дискриминация, отхвърляне или други форми на отрицателно отношение, както и неспособността на родителя, настойника или попечителя или на лицето, което полага грижи за детето, да осигури подходяща подкрепяща среда“. Тази формулировка прави потенциален потребител на услугата кризисен център почти всяко дете в България и на практика „узаконява“ настаняването винаги.

Това обаче само показва, че наличието в кризисен център на деца, които не преживяват криза, е индикация за криза по отношение на грижата за децата, криза която не се характеризира с ограничена продължителност, нито с конкретно отключващо събитие. Това е криза в глобален план и засяга цялата социална политика по отношение на децата.

## **5. Практика по административно настаняване, причини за настаняване на деца в кризисни центрове**

Съгласно ЗЗД<sup>24</sup>, настаняването на деца извън семейството се извършва от съда. До произнасянето му Дирекция „Социално подпомагане“ по настоящия адрес на детето извършва временно настаняване по административен ред със заповед на директора на ДСП. В едномесечен срок от издаването на заповедта,

---

<sup>24</sup> Чл. 26, ал. 1.

ДСП прави искане за настаняване до районния съд<sup>25</sup>, който разглежда искането незабавно<sup>26</sup>.

Изследователите на БХК не откриха отговор на въпроса как точно се подбират децата, които да бъдат настанени в КЦ, още повече когато се отглеждат при равни условия със свои братя и сестри, които остават в семейството. Така например в КЦ „Вяра, Надежда и Любов“ - София бяха настанени две деца от многодетно семейство, поради „недостатъчен родителски капацитет“, след шест месеца бяха върнати на родителите им, а след още два бяха настанени други две деца от същото семейство поради същата причина. Друг пример от същия КЦ - настанени са две братчета. Причината да бъдат насочени там е била събарянето на постройката, в която са живеели с майка си. Те обаче са само две от общо петте

□ деца. Две от

майката в център за временно настаняване, а петото – в ДДЛРГ. Едно от децата, които са оставени с майката, вече е било настанявано в ДДЛРГ, откъдето бягало, което наложило да остане с нея. След шест месечен престой в КЦ двете момчета също са били изпратени в ДДЛРГ. На въпроса какво е наложило разделянето на децата, социалните работници организирали настаняването обясняват, че идеята била семейството да се събере и се е търсело приютяване за кратко време. Впоследствие обаче станало ясно, че този план не може да се реализира.

Запознавайки се с личните истории на децата в КЦ, изследователите на БХК търсеха смисъл в настаняването им. В някои случаи това беше трудна задача. Така например в КЦ в Силистра беше настанена 17-годишната Л. Л. е усмихната и с охота разказва за себе си. Има коремче, което обяснява че не се е прибрало след раждането на сина ѝ, което не помни точно кога е било. Много братя и сестри са (според документите осем), но те не са при майка ѝ и баща ѝ. Майка ѝ я спряла от училище още в първи клас, защото „много я закачали момчетата – пипали я“. И вместо на училище, била изпращана всеки ден да проси. Пак майка ѝ я биела с „дърво“, ако не донесяла пари за „цигари и манджа“. Л. не искала, но нямала изход. Разказва как полицаите я хващали, тя им разказвала, че майка ѝ я изпраща, а те я връщали обратно в дома им при нея. Л. не помни някога някой от родителите ѝ да е работел.

Л. е в КЦ от 2 август 2013 г. Не е ясно какво точно е наложило настаняването ѝ тогава, когато е вече на 17 години като нищо в живота ѝ не се е променило драстично и със сигурност нищо няма да се промени след престоя ѝ в центъра. РС – Силистра е разпоредил тя да остане в услугата шест месеца от настаняването ѝ, т.е. до 2 февруари (на 16 януари навършва 18 г.) На въпроса на колко е години, отговаря с „не знам“. Думата „пълнолетие“ е чужда за нея. Спомня си, че някой вече и е говорил за това, но нищо конкретно. Като излезе ще се върне при майка си и баща си. Не им е ядосана. Но нямала повече да дава да я бият. А иска да отиде при родителите си, защото така ще може да ходи при Д. Д. живеел в апартамент, истински. Обичала го, но вдига рамене на въпроса защо няма да живее при него. Той (освен сводник – според социалните работници) е баща (вероятен) на сина ѝ, който е настанен в ДДЛРГ. В досието на Л. има призовка – да се яви на 12 ноември 2013 г. от 14.30 в СРС III Гражданско отделение, 82 състав по дело 11179/2012 образувано по искова молба от ДСП „Лозенец“. Липсва обаче повече информация. Според директора

<sup>25</sup> Чл. 27.

<sup>26</sup> Чл. 28, ал. 3.

на центъра, Л. няма да присъства на делото, защото няма как да бъде заведена; ще бъде представлявана от ДСП „Оборище“. Делото било по искане на бащата, който претендирал за родителски права над детето.

Според персонала на КЦ, Л. е изключително трудолюбива. Имала желание да се учи. Въпреки че не може да чете и пише, си преписвала/прерисувала рецепти на любими ястия в случай, че някога се научи да чете...

Л. споделя, че мечтае да стане лекар... След обяснението, че няма как да стане лекар, щом не е ходила на училище, Л. променя мечтата си – ще стане чистачка...

На всяко дете трябва да му се разясняват на разбираем за него език основанията за извеждането му от семейната среда или за причините, налагащи настаняването му в КЦ. След като прецени, че е в интерес на детето да бъде настанено в КЦ, социалният работник трябва да намери такъв център, който да го приеме. Някои центрове изискват предварително изпращане на социален доклад, за да бъде извършена преценка, дали детето отговаря на профила на центъра (КЦ в Пещера и Балван). Служителите в повечето центрове обаче твърдят, че не могат да си позволяват да отказват прием при наличие на свободни места. Дори когато в особени случаи са категорично против, биват принуждавани по най-различни механизми да настанят детето. Настаняването в КЦ обичайно се предхожда от запитване по телефона. Рядко се изпраща социален доклад по електронен път.

Според *Методическото ръководство* заповедта за настаняване в КЦ се придружава от социален доклад и план за действие. Социалният доклад трябва да съдържа „оценка на риска; нуждите на потребителя; наличните ресурси, в случаите, когато настаняването не е спешно“. Социалният доклад и планът за действие са „задължителни документи“ при настаняването. Възможна е отсрочка за представяне на плана за действие. Според *Методологията*, „възможно [е] да се предостави допълнително, в десетдневен срок (в календарни дни) от датата на настаняването“. За социалния доклад възможност за допълнително предоставяне не е предвидена. Понякога обаче децата се настаняват само със заповед. В един от КЦ, социален работник сподели, че е имало случаи не само дете да бъде изпратено без социален доклад, а от ОЗД да се обаждат по телефона в КЦ, откъдето да черпят информация въз основа, на която да напишат социалния си доклад. В други случаи, в социалния доклад се „премълчава“ важна информация засягаща обикновено наличие на бременност, на психично разстройство или друг значителен медицински проблем. В единични случаи деца се водят в КЦ и впоследствие пристига заповедта за настаняване и съпътстващи документи (извън случаите на предоставяне на полицейска закрила). Така например според документите на КЦ – Плевен, З. И. е настанена на 08 юли 2013 г., а настанителната заповед на ДСП – Враца е с дата 16 юли 2013 г.

Заповедите за настаняване на ДСП се „издават и обжалват“ по общия ред, предвиден в АПК<sup>27</sup>. Според АПК съществува „[и]зборност на ред[а] за оспорване“<sup>28</sup> и „[а]дминистративният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред“. В заповедите за настаняване в КЦ обаче обичайно е записано, че подлежат на

---

<sup>27</sup> Чл. 27, ал. 6 от ЗЗД.

<sup>28</sup> Чл. 148 от АПК.

обжалване пред РДСП, което е непълнота. Настанителната заповед може да бъде оспорена в срок от 14 дена от съобщаването и на заинтересованите лица<sup>29</sup> и докато не изтече този срок съществува забрана за изпълнението ѝ. Според АПК, органът издал акта, може да допусне предварително изпълнение в самата заповед за настаняване или с нарочен акт след постановяване на заповедта. Необходимо е и да „изложи мотиви“ и „да посочи доказателства“<sup>30</sup>. Разпореждането, с което се допуска предварителното изпълнение, подлежи на обжалване пред административния съд в срок от три дни от съобщаването му. В производството по обжалване не се обсъжда и преценява законосъобразността на административния акт, а единствено наличието на основание за допускане на предварителното му изпълнение. В тази връзка, в значителна част от видените настанителни заповеди на ДСП се констатираха пропуски като липса на мотиви, обосноваващи нуждата от предварително изпълнение на заповедта и непосочване на срок, в който може да бъде обжалвано разпореждането за предварително изпълнение.

Случаите на обжалване на административни заповеди за настаняване са единични. На БХК е известен само един случай на обжалване от 2012 г. В КЦ - Силистра е била настанена С. Р. на 14 г. Управителят на КЦ първо е обжалвал неуспешно заповедта за настаняване пред РДСП, след това съдебното решение пред ОС – Силистра – отново неуспешно – момичето е било в КЦ в продължение на шест месеца. Било с умствена изостаналост и агресивно. Израснало е по домове. Постоянно е бягала, а мъже са идвали да я търсят в КЦ. Била е бременна, но бременността ѝ е била прекъсната. Правила е опити за суициди. През октомври 2012 г. от РП Силистра са поискали на основание чл. 157 от Закона за здравето да се постанови задължително настаняване и лечение в специализирано болнично заведение. РС Силистра е отказал настаняването и детето е било върнато в ДДЛРГ в гр. Враца след изтичане на срока, за който е било настанено в КЦ. През 2013 г. по информация на КЦ е имало само две обжалвания на заповед за настаняване в КЦ и двете са потвърдени от РДСП – едното е от баба, чиято петнадесет годишна внучка е била изведена от дома, защото я е „продавала“ на мъже и я е малтретирала физически; другото обжалване е от управителя на КЦ „Вяра, Надежда и Любов“ – София, за което вече стана дума по-горе.

Основанията за настаняване на деца извън семейството са изчерпателно изброени<sup>31</sup>. Общата формулировка „недостатъчен родителски капацитет“ на голяма част от заповедите не дава възможност за преценка доколко конкретните обстоятелства се вписват в основанията за настаняване. Според БХК, дори когато причините са конкретно посочени, те не винаги могат да се отнесат към

---

<sup>29</sup> Чл. 84, ал. 1 от АПК.

<sup>30</sup> Виж Определение № 13929 от 24.10.2013 г. на ВАС.

<sup>31</sup> Чл. 25, ал. 1 от ЗЗД:

Може да бъде настанено извън семейството дете:

1. чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени;
2. чиито родители, настойници или попечители без основателна причина трайно не полагат грижи за детето;
3. чиито родители, настойници или попечители се намират в трайна невъзможност да го отглеждат;
4. което е жертва на насилие в семейството и съществува сериозна опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие;
5. в случаите по чл. 11 от Конвенцията от 1996 г.

някоя от изброените в закона. Така например, момиче на 17 години е изведено по молба на баща ѝ от семейството поради „интимни сексуални контакти с мъж“. По различен и открито дискриминационен начин е формулирано основанието за настаняване на петнадесетгодишната □ сестра в същ  
интимни отношения с „момче в ромска махала“.

Анализът на причините за настаняване на деца в кризисни центрове може да даде информация за начина, по който те да бъдат профилирани. Предоставената от АСП статистика за причините за настаняване на децата в кризисни центрове е следната:

От настанените за календарната 2012 г. 215 деца, 203 са жертви на насилие и 12 или 5.6 % са били настанени поради това, че са били жертва на трафик. От настанените за първото полугодие на 2013 г. общо 115 деца, 113 са жертви на насилие и две или 1.7 % са били жертви на трафик.

За календарната 2012 г. от посочените 203 деца, които са били жертви на насилие:

38 % от тях са били жертва на физическо или психическо насилие;

17 % от тях са били жертва на сексуално насилие (в т.ч. принуждаване към проституция);

5 % просещи деца;

1 % джебчийство.

От представената справка не става ясно какъв вид насилие са претърпели останалите 39 % от настанените в КЦ деца. Цитираният в уводната част доклад на ДАЗД от 2011 г. „Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“ също съдържа статистика за причините за настаняване в КЦ. В нея като основна причина за настаняване е посочено „неглижиране и неполагане на грижи или занемаряване“ – делът на децата, настанени по тази причина тогава е бил 33 %. Поради това най-логично е тези липсващи 39 % от настаняванията през 2012 г. да се дължат на „неглижиране и неполагане на грижи или занемаряване“.

В доклада на БХК от 2011 г. причините за настаняване на деца в кризисни центрове са в различно съотношение – основният извод е, че две години по-късно относителният дял на децата, жертви на физическо или психическо насилие се е увеличил двойно. В същото време значително е намалял делът на децата – жертви на „вътрешен трафик“, включващ жертвите на сексуално насилие с цел трафик, извършителите на джебчийски кражби и просещите деца. За сметка на това се наблюдава голямо увеличение на дела на децата от категорията „неглижиране и неполагане на грижи или занемаряване“. През 2013 г. към тази група могат да бъдат причислени безнадзорните и скитащи деца, жертви на семейства с нарушената структура, за които е характерна липсата на капацитет на родителите да упражняват контрол върху децата си. Такива са и децата, бягащи от къщи, вследствие на неразбирателства и скандали. В такива случаи с настаняването в КЦ по-скоро се постига решаването на семеен проблем – извеждане от семейната среда, въпреки, че вместо настаняване в кризисен център за тази категория деца би било по-подходящо настаняването в ЦНСТ.

Изследването от 2013 г. показва и друга закономерност – по-висок дял на настанявания поради ранен полов живот на децата (от 12 до 15 г. възраст), съжителство, включително на семейни начала, с пълнолетни и дори със значително по-възрастни от тях мъже и поддържането на „взаимноизгодна“

връзка, както и неуспехите на родителите да овладеят личния живот на децата и свързаните с това бягства от дома и училище. В някои от случаите мъжете осигуряват материални облаги срещу сексуални услуги. Тази категория деца не са жертви на насилие, а причината за настаняване може да бъде определена като коментирания по-горе причина – „неглижиране и неполагане на грижи или занемаряване” от страна на родителите. Така например момичета, които не са се прибирали редовно вкъщи и са имали контакти с неподходящи лица, са били обявявани за издирване и са били настанени в КЦ. Няколкото случая на настанявания, изложени по-долу, илюстрират новата практика:

1. В кризисния център в гр. Драгоман по време на посещението на БХК бе настанена 16 годишната С. Д. Родителите ѝ са разведени, за нея се грижи баща ѝ, който има втора съпруга и още две деца. Момичето не било удовлетворено от това, което и осигурявал бащата, и заживява с 40 годишен мъж.

2. В кризисния център в гр. Видин И. Н. на 14 г. е била изведена от жилището на пълнолетния мъж, с когото съжителствала на съпругески начала. Родителите са били безсилни да повлияят на решението ѝ и за това са се обърнали към ОЗД. Детето не разбира с какво право майка ѝ, която е била на 12 години, когато е заживяла с баща ѝ и я е родила на 14, сега иска да я спре да живее с мъж.

3. Отново в КЦ гр. Видин бе настанена и 15-годишната В., която бе завършила осми клас. Според заповедта на ДСП, с която е била настанена *„родителят не е задоволявал базови потребности на детето в съответствие с неговата възраст“*. В. е изведена от дома на пълнолетен мъж, с когото съжителствала на съпругески начала. Полагала е грижи за осем годишната дъщеря на мъжа, с който е живяла, както и за възрастния му болен баща. Мъжът не разрешавал да ходи на училище, а според персонала на КЦ имало съмнения и че била обект на физическо насилие. Самата В. обаче твърди, че при него се чувствала по-добре, отколкото при майка си, която много я биела.

4. В КЦ Силистра бе настанена 14-годишната М., майката на която живее трайно в чужбина. Момичето е грамотно, ученичка е в седми клас и се справя с учебния материал. Причина за настаняването е, че съжителствала с 28-годишен мъж. Бабата на детето, която е носител на родителските права, не била в състояние да упражнява ефективен родителски контрол.

Анализът на тези и други подобни случаи не показва, че такива деца са доказано жертва на трафик или насилие и съответно не са в кризисна ситуация, която да налага настаняването им в кризисен център за дълъг период от време. Самите момичета не се чувстват жертви и никой не ги е принуждавал да поддържат подобна връзка. Но ако съжителстват със значително по-възрастни от тях се счита, че има риск за тези момичета. За тях е по-подходящо да се намери друга алтернатива, която не е свързана с лишаване от свобода.

В предоставената от АСП справка като причина за настаняване не е включено *„девиантно поведение и конфликт със закона”* за каквито деца е открит втория кризисен център в гр. Пловдив и каквито деца, макар и в единични случаи, се настаняват в кризисните центрове. В предходното изследване на БХК от 2011 г. около 5 % от децата бяха настанени в КЦ поради преобладаващо извършени противообществени прояви. Във всекидневните контакти деца от тази категория биха могли да употребят насилие по отношение на деца, жертви на насилие. Така например по време на посещението на БХК в кризисния център в гр. Алфатар едно от настанените момичета от гр. Сандански

нямаше други прояви, освен насилието, което е упражнявала срещу майка си, след като разбрала, че е осиновена. Това е била и причината тя да бъде настанена максимално далече от местоживеенето си – на другия край на България.

Разбира се, в значителна част от случаите причините за настанявания са комплексни и децата са били едновременно и жертва на насилие, и жертва на експлоатация, която в повечето случаи е резултат от negliжиране от страна на родителите. Възможно е дори когато дете е с девиантно поведение, то да е в много по-голяма степен жертва на насилие. Когато е налице съвкупност на няколко вида нарушения на правата на децата са необходими различни видове интервенции за справяне с кризата, която преживяват. В такива случаи би следвало да се изведе доминиращият признак, а когато първоначалната преценка за детето се окаже погрешна и то не отговаря изцяло на профила на центъра, ДСП би трябвало да има възможността да пренастани детето в този от центровете, който е най-подходящ за него, без това да се отразява на първоначално определената продължителност на престоя.

Според ЗЗД, административното настаняване е временно – до произнасяне на съда. Съдът може да настани детето в КЦ за определен срок, може да отмени настаняването или да наложи друга, по-подходяща мярка за закрила. ДСП няма правомощия за определяне на срок на настаняването. Въпреки това, в много от заповедите за настаняване се формулира такъв срок, най-често по следния начин: „в срок до три месеца до произнасяне на съда“ или „в срок до три месеца до произнасяне на съда с решение или до промяна на обстоятелства“. Бяха видени и заповеди, които директно определят срок, като настаняват детето за един, два, три и дори за шест месеца.

Според указателно писмо на изпълнителния директор на АСП, при настаняване в КЦ случаят на детето се поема от ДСП, на чиято територия е КЦ. Социалните работници от ОЗД към тази дирекция трябва да се запознаят със случая и да направят искане до районния съд по местонахождение на КЦ за настаняване. В щатното разписание на ОЗД е премахната длъжността юрист, което налага писането на иски молби да се поеме от лица, които нямат юридическо образование.

Нормата, която регламентира задължението на ДСП за отправяне на искане до съда е императивна и трябва да се изпълнява при всички настанявания. Това обаче не винаги се прави. При констатиране на неподаване на иск от изследователи на БХК, социалните работници от ОЗД към ДСП обикновено обясняваха, че детето е било настанено краткосрочно<sup>32</sup> и не е имало смисъл за подаване на иск, тъй като делото щяло да се гледа след като престоят на детето вече бъде прекратен. Законът обаче не дава право на ДСП да прави такава преценка. БХК се натъкна и на случаи, в които ДСП не са отправяли искане до съда и извън хипотезата на „краткосрочното настаняване“. Такъв бе случаят на Н. А. момиче на 17 г., което е било настанено в КЦ „Вяра, Надежда, Любов“ на 28 август 2012 г. До 19 февруари 2013 г. в КЦ не е изпратена информация дали е направено искане до съда за насрочване на дело, дали е имало дело и съответно произнасяне на съда за настаняването на детето. Няколко дни преди изтичането на шестмесечния срок никой не бе подал информация в КЦ какво предстои да се направи и къде да се насочи детето.

---

<sup>32</sup> Според Допълнителните разпоредби на ППЗСП т. 46: „Краткосрочни услуги“ са услугите, предоставяни за срок до 3 месеца.

Настаняването на Н. А. в КЦ бе извършено със заповед на директора на ДСП - Костинброд и към тогавашния момент още не бе в сила указателното писмо за поемане на случая от ДСП по местонахождение на КЦ. В последния ден на шест месечния престой на детето в КЦ, БХК отправи запитване дали ДСП - Костинброд е направило искане до съда за настаняване. Оказа се, че началникът на ОЗД към ДСП - Костинброд не е направил искане до съда, което бе отчетено като грешка поради факта, че началникът е на тази длъжност отскоро. В самата заповед<sup>33</sup> обаче, е записано, че Н. А. се настанява временно, „до произнасяне на съда с решение по чл. 28 от Закона за закрила на детето, с цел опазване живота и здравето на детето“.

Това е един от случаите, който показва, че процедурата по настаняване в кризисни центрове не винаги се спазва и дете може да бъде настанено дори за максимално предвидения срок без съдебна санкция, което не би следвало да се допуска. По този въпрос се е произнесъл и Европейският съд по правата на човека в Страсбург на 29 ноември 2011 г. по делото *А. и други срещу България*. Според Съда, настаняване в кризисен център без участие на съд е флагрантно нарушение на правото на лична свобода и сигурност на малолетните и непълнолетните<sup>34</sup>. Съдът приема, че настаняването в детски кризисен център е „равностойно на лишаването от свобода по смисъла на член 5 § 1“ от ЕКПЧ. „Съдът отбелязва поначало, че Законът за закрила на детето гласи, че районните съдебни инстанции са компетентни да се произнесат по настаняването на малолетни и непълнолетни лица в детски кризисни центрове. Въпреки това, жалбоподателката е била настанена в подобен център с решение на общинската дирекция за социално подпомагане, която не е била упълномощена да вземе подобно решение. От това следва, че оспорваното настаняване противоречи на вътрешното законодателство и че не е изпълнено първото изискване на член 5 § 1, за спазване на „законните начини и средства““<sup>35</sup>. Решението по делото *А и други срещу България* е показателно, че всяко дете, което е било настанено в КЦ без съдебна санкция е потенциален жалбоподател пред ЕСПЧ, чиято жалба, основаваща се на незаконно настаняване, ще бъде уважена.

Решението на Европейския съд по правата на човека по делото на *А. и други срещу България*, че настаняването в КЦ е равностойно на лишаване от свобода води до въпроса за конституционосъобразността на задържането в кризисните центрове. Според чл. 30, ал. 3 от *Конституцията* на Република България „В изрично посочените от закона неотложни случаи компетентните държавни органи могат да задържат гражданин, за което незабавно уведомяват органите на съдебната власт. В срок от 24 часа от задържането органът на съдебната власт се произнася по неговата законосъобразност.“ Нито в един от случаите на настаняване в КЦ, съд не се е произнасял в рамките на 24 часа.

---

<sup>33</sup> Заповед № ЗД – 8/28.08.2012 г., подписана от Светлана Славева – директор на ДСП – Костинброд.

<sup>34</sup> Виж Кънев, Кр., *А. и други срещу България – утвърждаване на съмнителни стандарти за възпитателен надзор над малолетни и непълнолетни*, Сп. „Правен свят“ от 3.12.2011, достъпен на <http://www.legalworld.bg/25125.a-i-drugi-sreshtu-bylgariia-%E2%80%93-utvyrjdavane-na-symnitelni-standarti-za-vyzpitaten-nadzor-nad-maloletni-i-nepy.html>.

<sup>35</sup> ЕСПЧ, *А. и други срещу България*, жалба № 51776/08, решение от 29.11.2011 г., достъпно на сайта на Министерство на правосъдието на <http://www.justice.government.bg/47/2/>.



## 6. Съдебно настаняване и продължителност на престоя на деца в кризисни центрове

Според чл. 28, ал. 3 от *ЗЗД*, при направено искане за настаняване в КЦ от страна на ДСП, Съдът го разглежда **незабавно** и се произнася в едномесечен срок (ал. 4). Според информация на служители в КЦ и ОЗД, нито в един случай на настаняване в КЦ обаче изискването за незабавно разглеждане не е спазено. В българската правораздавателна система има пример за гледане незабавно на дела и това са делата по *Указа за борба с дребното хулиганство*, по които районен съдия еднолично в открито съдебно заседание разглежда внесената от органите на Министерството на вътрешните работи преписка веднага или не по-късно от 24 часа от постъпването <sup>36</sup>. В този случай правната разпоредба се спазва. В случая с гледането на дела за настаняване на дете извън семейството обаче има законова пречка и тя е, че делото се гледа в присъствие на определени участници, които трябва да бъдат призовани, а според чл. 56, ал. 3 от *ГПК* „*[п]ризоваването се извършва най-късно една седмица преди заседанието*“. Несъобразяването на *ЗЗД* с *ГПК* води до правна невъзможност законът да бъде спазен. Според чл. 5, ал. 1 от *УБДХ* обаче „*[п]реписката се разглежда в присъствието на нарушителя, като при нужда се призовават или довеждат свидетели*“ т.е. остава въпросът защо в единия случай изискването за незабавност се спазва, а в другия не. Логичен въпрос е и защо законодателят е разпоредил разглеждането на делото за настаняване извън семейството да се прави незабавно, а произнасянето да може да бъде отложено във времето с цял месец.

Съдът разглежда искането за настаняване в КЦ с участието на органа, направил искането и с участие на детето <sup>37</sup>, което задължително се изслушва, ако е навършило 10 годишна възраст и по преценка, ако не е навършило тази възраст. Детето се изслушва в присъствие на лице, което полага грижи за него (най-често социален работник от КЦ) или друг близък, когото детето познава <sup>38</sup>. Присъствието на родител/ настойник не е задължително, но тъй като съдът може да събира доказателства по своя инициатива <sup>39</sup>, често те биват призовавани.

Делата се гледат от РС на територията, на която е КЦ, в който се иска настаняване на детето. Често деца обаче се настаняват от други населени места. Така например в КЦ в гр. Алфатар, където се настаняват деца от РС – Силистра бе настанено дете с местожителство в гр. Сандански. Въпросът е какъв е разумният срок, в който ако съдията иска родителите да бъдат призовани от Сандански в Силистра, може да насрочи делото, придържайки се към изискването за незабавност и същевременно зачитайки разпоредбите на *ГПК* за призоваване.

Според *ГПК* <sup>40</sup> съдът може да разпорежи по изключение връчването на призовка да стане от служител на съда по телефона, телекса, факса или с телеграма, което предполага, че при максимална оперативност и спазване на *ГПК*, „незабавно“ гледане на дела за настаняване в КЦ означава до 10 дни от постъпване на искането. В какви срокове обаче на практика се насрочват делата

<sup>36</sup> Чл. 4 от *УБДХ*.

<sup>37</sup> Чл. 28, ал. 3 от *ЗЗД*.

<sup>38</sup> Чл. 15, ал. 5 от *ЗЗД*.

<sup>39</sup> Чл. 28, ал. 2 от *ЗЗД*.

<sup>40</sup> Чл. 42, ал. 3 от *ГПК*.

след постъпване на исканията е въпрос, на който БХК не можа да намери еднозначен отговор. Сроковете, в които се гледат делата варират от едномесечен до три - четири месеца (в СРС) от реалното настаняване на детето, като най-често дела се насрочват между месец и половина и два след приема му. Няма практика в съдебните решения да се записва кога е получено/от коя дата е искането на ДСП. Поради това и много трудно могат да бъдат събрани данни, за да се направи проучване, което да е представително. Конкретни случаи обаче в които все пак този процес бе проследен, дават основания на БХК да твърди, че нерядко РС не спазват закона още със самото насрочване на делата. Трябва да се отбележи обаче, че самите ДСП подават исковете често в края на едномесечния срок (а в отделни случаи и изобщо не подават такива), с което не спомагат настаняването да се разгледа от РС във възможно най-кратък срок от фактическото приемане на детето в КЦ. Освен това трябва да се отбележи, че, въпреки че делата не се насрочват при спазването на изискването за незабавност, то съдиите се произнасят обичайно много преди изтичането на едномесечния срок, в който са длъжни да се произнесат, с което до известна степен компенсират забавянето при насрочване.

Единични са случаите, в които РС се е произнасял в рамките на месец от реалното административно настаняване. Така например момиче е било настанено в КЦ Шумен на 05 март 2013 г. с административна заповед на ДСП Венец, която е била потвърдена със съдебно решение от 28 март 2013 г. на РС – Шумен. Това означава, че от ДСП Шумен (поела случая на детето, след настаняването му в КЦ - Шумен) са подали искането и съответно РС – Шумен се е произнесъл, изпреварвайки едномесечния срок, с който и двата органа разполагат и освен това делото вероятно е било насрочено в изпълнение на изискването за незабавност. Пример и за липсата на стремеж към „незабавност“ обаче може да бъде изведен от работата на същия този съд. Дело на друго момиче в същия КЦ – Шумен, което отново се гледа от РС – Шумен, се е провело на 26 април 2013 г. Било е отложено поради неявяване на родителите. Второто съдебно заседание обаче е насрочено за 11 юли 2013 г., което е повече от два месеца и половина след първото.

Най-тромава е процедурата по съдебно настаняване в гр. София. За разлика от всички останали центрове, където деца разказваха как са били изслушвани от съдия, в КЦ „Вяра, Надежда и Любов“ никое от децата (някои с престой над четири-пет месеца), които бяха в центъра по време на посещенията на изследователи на БХК на 01 ноември 2013 г. не отговори положително, дали е присъствало в съдебно заседание, на което се е разглеждало настаняването му в КЦ. В нито едно от досиетата на децата нямаше съдебно решение. При предходно посещение на 19 февруари 2013 г., от 12 настанени деца, само четири имаха съдебни решения. От останалите осем имаше деца, които бяха в центъра по няколко месеца, но нямаше информация да са имали насрочени дела. Според управителя на КЦ, не са получавани призовки, както и информация дали ДСП отправя искания до съда и дали дела се гледат. Това отведе изследователите на БХК в ДСП „Сердика“, която поема случаите на настанените в КЦ „Вяра, Надежда и Любов“. Според г-жа Славкова, която е началник на ОЗД към ДСП „Сердика“, искания се отправят до съда в законоустановения срок, но дела се насрочват понякога след 3 - 4 месеца и често престоят на децата в КЦ бива преустановен преди делото да се гледа и в почти всички случаи преди издаването на съдебното решение. Това обяснявало факта, че децата в КЦ не са се явявали на дело, въпреки че практиката била да се призовават чрез ДСП и че

липсват съдебни решения в досиетата им. За пример г-жа Славкова посочи две братчета, които са настанени в КЦ със заповед от 16 януари 2013 г. Административното настаняване (незнайно въз основа на кой нормативен акт) е с определен срок – три месеца. След изтичането на тези три месеца е издадена втора заповед на ДСП „Сердика“ за още три месеца. Съдебното решение е от 20 юни 2013 г. т.е. пет месеца и четири дни след административното настаняване. В друг случай настаняването със заповед на ДСП е от 29 май 2013, а съдебното решение<sup>41</sup> от 19 септември 2013 г. От текста на съдебното решение обаче не става ясно кога е постъпило в съда искането от ДСП и липсва дата, на която е проведено съдебното заседание. Ако обаче искането на ДСП е постъпило в едномесечния срок и съдът се е произнесъл с решение в рамките на месец, то делото е насрочено поне два месеца след постъпване на искането. Забавянето е очевидно, но то не означава, че при гледане на делото детето вече е било напуснало КЦ, напротив, в този случай то е било още ползвател на услугата. М. З. бе в КЦ на 1 ноември 2013 г. и изследователите на БХК се убедиха, че престоят му е бил непрекъснат, т.е. по време на гледане на делото той е бил в КЦ. Момчето е на 13 години и според *ЗЗД* е трябвало да бъде изслушано. От текста на съдебното решение може да се предполага, че в съдебната зала са присъствали процесуален представител на ДСП, който е поддържал искането, и прокурор, който намира искането за основателно. *„Настойникът и заместник-настойникът на детето, при условията на редовно призоваване, не се явяват, за да бъдат изслушани.“* Но нищо не се споменава за детето, което очевидно не е призовано, респективно не е присъствало и изслушано, което обяснява и отрицателния отговор на децата в КЦ на въпроса дали са присъствали на съдебно заседание за решаване на искането за тяхното настаняване. Това означава, че е налице още едно нарушение, а именно нарушаване на чл. 15, ал. 1 на *ЗЗД*, според който *„[в]ъв всяко административно или съдебно производство, по което се засягат права или интереси на дете, то задължително се изслушва, ако е навършило 10-годишна възраст, освен ако това би навредило на неговите интереси.“*

Според чл. 15, ал. 8 от *ЗЗД*: *„Детето има право на правна помощ и жалба във всички производства, засягащи негови права или интереси“*. Изследователите на БХК не откриха нито едно дете, което да е било запознато с правото му на правна помощ. Това е грубо неспазване на закона и според решение<sup>42</sup> на ВАС процесуално нарушение даващо основание за връщане на делото за преразглеждане.

За да настани дете в социална услуга – резидентен тип каквато е КЦ, съдът трябва да се убеди, че са изчерпани всички възможности за настаняване в семейство на роднини или близки или приемно семейство. В това отношение районните съдии се доверяват предимно на твърденията на процесуалния представител на ДСП, искаща настаняването. Почти винаги РС потвърждават административното настаняване, като възпроизвеждат в съдебните си решения части от исковите молби.

Въпреки че е обичайна практика РС да потвърждават временните административни настанявания и да изготвят съдебните си решения въз основа на написаното в искането на ДСП, в отделни случаи съдии се произнасят и с отказ. Най-често това се случва, когато на съдебно заседание се яви

<sup>41</sup> Съдебно решение № III – 85 – 140 от 19.09.2013 г. на СРС III ГО, 85 състав, районен съдия Даниела Попова по гр.д. № 13011 по описа за 2013 г.

<sup>42</sup> Решение № 15693 от 27.11.2013 г. по адм. д. № 975/2013 г., III отд. на ВАС

родител/настойник, който заяви готовност да се грижи за детето и опише устно наличие на някаква промяна, която има отношение към способността му да полага грижи – обикновено започване/смяна на работа. В единични случаи причина за несъгласие на съдията с исканото настаняване е твърдяно от социален работник в КЦ тормоз, който детето упражнява над останалите пребиваващи в центъра деца. Пример за това е решение<sup>43</sup> на РС - Сливница. И. Д. е временно настанен в КЦ – Сливница, след като е бил жертва на физическо насилие в СПИ – Стралджа. На делото, на което присъстваха изследователи на БХК, бе изслушан служител на КЦ, който разказа за насилието, което момчето упражнява върху другите деца. Това вероятно е мотивирало съдията да остави без уважение молбата на ДСП – Сливница за настаняване на И. Д. в КЦ. В решението РС указва на МОН, че следва да премести детето в друг СПИ, тъй като следва да се изпълнява наложената от съда възпитателна мярка.

Когато съдът уважава искането на ДСП, обичайно мотивира решението си за настаняване в КЦ въз основа на причините, които са довели до временното настаняване. Те бяха подробно описани в частта за административно настаняване и се отнасят и до съдебното. Често общата им формулировка не дава възможност за преценка доколко конкретните причини съответстват на законовите основания за настаняване на дете извън семейството. Така например със съдебно решение от 28 март 2013 г. РС – Шумен настанява 14 годишно момиче в КЦ – Шумен. Според решението, майката е присъствала на заседанието и е изразила съгласие с настаняването. Детето също е изслушано. Родителите са разведени и *„не съумяват да упражняват контрол върху поведението на дъщеря си, както да изграждат у нея ценности и модел за поведение в резултат на общото им възпитание“*.

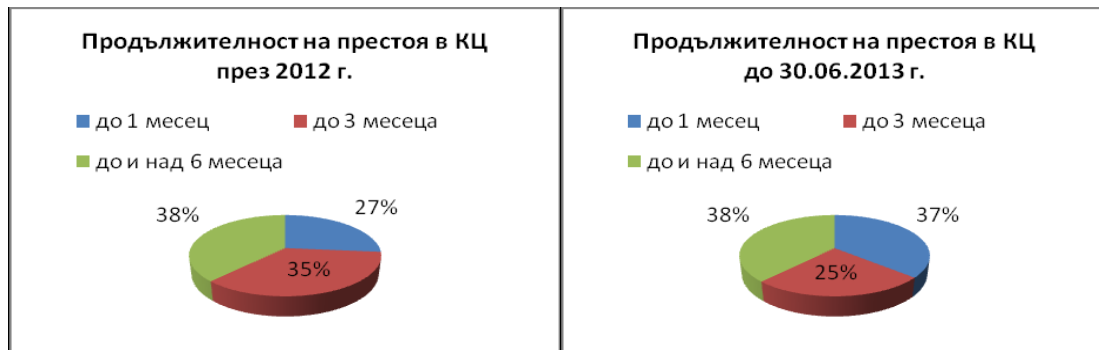
Интересен е въпросът за определяне на продължителността на престоя в КЦ в съдебните решения и свързания с него въпрос – откога започва да тече срокът на съдебното настаняване?

Според легалното определение на понятието „кризисен център“ в допълнителните разпоредби на ППЗСП<sup>44</sup>, услугата се предоставя „за срок до 6 месеца“. В *Методическото ръководство* обаче е записано, че „[н]езависимо от нормативно регламентираният срок за ползване на услугата КЦ (до 6 месеца), препоръчителен за предоставянето ѝ срок, с оглед нейният характер, цел и философия, е 3 месеца“. Пример за системно придържане към указания в *Методическото ръководство* срок е практиката по настаняване на деца в КЦ – Пещера, където заповедите за настаняване и исковите, респ. съдебните решения, винаги са със срок до три месеца. След изтичане на трите месеца, ако лицето не е готово да се реинтегрира, се иска удължаване с още три месеца.

Според справка, предоставена на БХК от АСП, сборът на децата с престой до един месец и до три месеца е повече от тези с престой до и над шест месеца. Данните са представени на следващата Фигура 3:

<sup>43</sup> Съдебно решение № 172 от 11.11.2013 г. на Сливнишки районен съд, III състав, районен съдия Аксиния Атанасова по гр.д. № 524 по описа за 2013 г.

<sup>44</sup> §1, т. 25.



**Фигура 3: Продължителност на престоя в КЦ през 2012 г. и до 30. 06. 2013 г.**

По-голямата част от наличните съдебни решения в КЦ определяха максимално допустимия от закона шестмесечен престой. Една част от тях отчитат факта, че детето в повечето случаи вече има продължителен реален престой в КЦ, който варира от месец до два-три и постановяват настаняване „за срок от шест месеца от настаняването по административен ред“<sup>45</sup>. Други обаче разпореждат шестмесечният срок да започне да тече от влизане в сила на съдебното решение. Така например съдебните решения за настаняване, издадени от РС – Велико Търново, възпроизвеждат сходен текст, който гласи: *Съдът „[о]пределя мярка за закрила, като настанява детето ... за срок от 6 месеца, считано от влизане на решението в сила или до настъпването на законни основания за промяна на така определената мярка за закрила“*. Подобни съдебни решения, които разпореждат срокът да тече от влизане в сила на съдебното решение са издадени и от РС – Пловдив. В други КЦ, макар съдебното решение да постановява шестмесечен престой, се прави тълкуване, че срокът започва да тече от влизане в сила на решението, без това да е изрично упоменато в него. Така например в КЦ – Шумен всички съдебно определени срокове се броят от датата на влизане в сила на съдебното решение. Според социални работници в КЦ, такова тълкуване им е разпоредено от ДСП, след съгласуване с юристи на дирекцията. Така например момиче, настанено в КЦ - Шумен, чието първо съдебно заседание е било отложено на 26 април 2013 г., поради неявяване на родител за 11 юли 2013 г., е трябвало да бъде върнато на родителите си, тъй като съдебното решение не потвърждава административната заповед за настаняване. Съдебното решение е получено на 23 юли 2013 г., но два дни по-късно момичето все още беше в центъра. Обяснено бе, че се чака да изтече срокът за обжалване, след което да бъде издадена заповед за прекратяване на настаняването и от ДСП. Така, въпреки неуважаването на иска за настаняване от съда, детето престоява в КЦ повече от четири месеца. Продължаването на престоя на това момиче в КЦ е абсолютно незаконно, защото според чл. 28, ал. 4 решението на съда се обявява на страните и се **„изпълнява незабавно“**, още повече, че не е необходим последващ документ на ДСП. Незабавното изпълнение обхваща и отброяването на срока. Правната възможност решението на съда да бъде обжалвано пред по-горната инстанция не спира по никакъв начин отброяването на срока на постановеното настаняване или прекратяването на престоя. Незачитането на престоя до датата на съдебното

<sup>45</sup> Съдебно решение № 404 от 26.07.2013 г. на Районен съд - Видин, V състав, районен съдия Тодор Попиванов по гр.д. № 1199 по описа за 2013 г.

решение и допълнителното включване на срока, в който то влиза в сила практически удължава престоя с над два месеца и при постановен шестмесечен срок от съда, децата престояват повече от осем месеца, което е грубо нарушение на закона, тъй като надхвърля максимално допустимия шестмесечен срок.

Неспазването на закона води до абсурдни ситуации. Така например момиче е било настанено в КЦ „Олга Скобелева“ - Пловдив на 13 март 2013 г. Съдебно заседание е проведено на 21 май 2013 г. Приложената аргументация за настаняване в съдебното решение е следната: „Дълбоко неразбирателство и конфликт между майката и детето. Бягства от къщи. Съдът намира искането за основателно и допуска настаняване „за срок от три месеца, считано от влизането на настоящото решение в законна сила“. Най-отдолу е вписано, че решението е влязло в сила на 12 юли 2013 г., което означава, че детето трябва да остане в КЦ до 12 октомври 2013 г., т. е. точно седем месеца, при постановени от съдията три.

В повечето случаи децата са информирани, че престоят в КЦ е ограничен до шест месеца, за това и трудно приемат новината, че реално ще останат повече от осем месеца, което е наложило и въвеждане на практики за приемане. Така например психоложката в КЦ - Балван има нарочни сесии „Отработване на емоции вследствие на съдебни решения“. По време на посещението на изследователи на БХК в центъра се провеждаше такава. Момиче беше много разстроено от съдебното решение на РС – Велико Търново и трудно съдържаше сълзите си. Тя обясни, че не е страна по делото и не може да обжалва решението. Страните били родителите ѝ и отдел „Закрила на детето“. Според нея обаче, баща ѝ получил съобщение от съда, с което го уведомява, че настанява дъщеря му в КЦ за срок от шест месеца, но не и че шестте месеца започват да текат от датата на влизането на решението в сила. Детето е в центъра от 24 юни, а решението влиза в сила на 16 август, което на практика удължава престоя ѝ с почти два месеца. Не знае дали баща ѝ би обжалвал решението, ако е имал пълния му текст, но е била убедена, че за Коледа ще си е вкъщи и ѝ е много трудно да приеме мисълта, че това няма да се случи.

Дългият престой в кризисен център, който се явява заведение от закрит тип, доказано има отрицателно влияние върху психиката на децата. Пример за това е случаят на 14 годишната Д. Л. от Плевен, която е била в КЦ – Плевен от 02 август 2012 г. до 12 септември 2013 г. – повече от 13 месеца. Момичето е с две настанителни заповеди – първата за три месеца, втората – за шест месеца и с две съдебни решения, които потвърждават административните настанявания, което е абсолютно погазване на закона. Първото решение на РС Плевен е от дата 01 октомври 2012 г. (за три месеца), а второто решение – от дата 01 април 2013 г. (за шест месеца). Поради дългия период на настаняване в КЦ, от пролетта на 2013 г. детето започва да проявява признаци на безпокойство, често бяга от КЦ и се държи агресивно към другите деца и персонала. Това принуждава ръководството на КЦ да инициира процедура по настаняване във ВУИ. За целта се информира районния инспектор ДПС, който предлага на МКБППМН да наложи възпитателна мярка „настаняване във ВУИ“. РС Плевен е провел две дела за настаняването във ВУИ с интервал от един месец (не става ясно защо първото дело е било отложено). Съдебното решение за настаняване във ВУИ е от дата 10 юни 2013 г. Причината за това решение е проявявана от детето агресия, упорито несъобразяване с Правилника за вътрешния ред в КЦ и обществените норми. В решението е отбелязано, че „настаняването на непълнолетната Д. Л. във ВУИ е належаща мярка, която е преди всичко в неин

*интерес, но обслужва и интересите на обществото, което се явява застрашено от проявите на девиация в нейното поведение”.*

Около девет месеца след настаняването на момичето в КЦ то започва да буйства, да чупи шкафчета и друг инвентар. В пристъп на агресия отправя закани за убийство на възпитатели в КЦ, а накрая поваля една от възпитателките на пода в опита си да избяга от КЦ. След като повикват на помощ полицейски служители, детето е отведено в психиатрично отделение към МБАЛ в Плевен, където е прието на стационарно лечение без придружител и първоначално се е наложило да бъде имобилизирано. Настаняването в психиатричното отделение на МБАЛ Плевен не е извършено по съдебен ред. Дежурният лекар е бил принуден да приеме детето под натиска на групата от полицаи и съпровождащи служители, която е отвела детето след буйството в отделението и е настояла то да бъде прието за стационарно лечение.

Случаите на толкова дълги престои са единични, но не и повторните настанявания, които законът не забранява. Така например ДСП „Слатина“ – София е настанила С. И. в КЦ – Драгоман на 16 май 2012 г., където момчето е било до 16 ноември 2012 г. На 12 февруари 2013 г. ДСП „Слатина“ отново настанява С. И. този път в КЦ „Вяра, Надежда, Любов“ „за срок до шест месеца и до произнасяне на Съда с решение“.<sup>46</sup> Между прекратяването на първото настаняване и втората настанителна заповед са минали по-малко от три месеца.

Независимо дали са записани в решението по настанителното дело, основанията за прекратяване на настаняването, изброени в чл. 29 от ЗЗД, дават право за предсрочно прекратяване на престоя, ако е налице някое от тях<sup>47</sup>. Прекратяването може да се извърши временно от ДСП до произнасяне на съда. Повечето ДСП приемат за законно основание за прекратяване на престоя в КЦ изтичането на максимално допустимия шестмесечен срок и не допускат надвишаването му. ДСП може да вземе решение относно бъдещото отглеждане и възпитание на детето или да приеме друга временна мярка за закрила. Според ЗЗД настаняването се прекратява от РС, но в много редки случаи ДСП искат съдебно прекратяване, с което да потвърдят временното прекратяване.

Така някои ДСП имат практика по предсрочно извеждане на децата от КЦ, когато е налице промяна в обстоятелствата, свързани с детето и това е в негов интерес. Пример в това отношение е ДСП – Велико Търново. Според директорката на КЦ - Балван, последната година почти всички момичета излизат от центъра предсрочно със заповед на ДСП, въпреки че всички имат определен шест месечен престой от РС. Освобождаването обаче е със заповед на ДСП и без съдебна санкция.

За разлика от практиката в повечето центрове, съдебните решения на децата, настанени в КЦ – Балван се съхраняваха в делата им в центъра. Във всички решения на РС – Велико Търново, които бяха приложени бе записано: „[n]репис от решението след влизането му в сила да се изпрати на ДСП Велико Търново и Директора на КЦ – Балван“. Така може да бъде изпълнено изискването на *Методическото ръководство* – съдебното решение да се приложи в досието на детето. На други места съдебните решения се изпращат само в ДСП и директорите на КЦ трябва да ги търсят, за да могат да бъдат информирани, както и да изпълнят задължението да ги приложат към досиетата.

<sup>46</sup> ЗД – РД 15/ 13 – 12.02.2013 г.

<sup>47</sup> Основанията за прекратяване на престоя са: навършване на пълнолетие; отпадане на основанията за настаняване по чл. 25, ал. 1; при промяна на обстоятелствата, свързани с детето, ако е в негов интерес.

## 7. Профилиране на кризисните центрове

Лицензирането на кризисните центрове би трябвало да е обвързано с тяхното профилиране – т.е. трябва да е ясно към какви точно потребители е насочена социалната услуга. В утвърденото през м. март 2012 г. *Методическо ръководство за предоставяне на социалната услуга „кризисен център”* е заложено тяхното профилиране. Както бе посочено по-горе в правната рамка на изследването, в зависимост от целевите групи деца, за които се предоставя подкрепа и закрила, кризисните центрове ще са 3 вида:

- за деца до 18 години, жертви на насилие;
- за деца до 18 години с девиантно поведение и в конфликт със закона;
- за деца до 18 години, жертви на вътрешен и/или външен трафик, с цел сексуална или трудова експлоатация.

При проведеното допитване в кризисните центрове стана ясно, че профилирането им, съгласно *Методическото ръководство*, все още не е осъществено. От края на 2006 г. идеята за създаване на кризисни центрове е имала за цел да осигури закрила на деца, жертва на трафик, които са връщани от чужбина. Неясно по какви причини, седем години по-късно случаите на настанявания на такава категория деца са единични. За сметка на това в кризисните центрове започна да нараства броят на децата, жертва на вътрешен трафик и експлоатация. Към настоящия момент няколко от центрoвете предлагат социалната услуга само за деца, пострадали от домашно насилие, но повечето от центрoвете са профилирани за деца, преживели насилие и трафик. Независимо от предназначението си, в повечето от центрoвете се настаняват деца от трите посочени по-горе групи поради това, че настаняващите ДСП не се съобразяват с предварително определения профил. Само в два от кризисните центрове директорите и ДСП успяват да извършат проучване на бъдещите потребители и ако те не отговарят на профила – да откажат настаняването им. Единствено кризисният център в гр. Монтана е определил своята дейност не по отношение на насилие или трафик, а като място за спешно настаняване на деца или родители с деца, преживяващи криза, но и там се приемат деца без оглед на профила на центъра.

Единствен пример за чисто профилиран кризисен център е създаденият през м. октомври 2012 г. втори кризисен център в гр. Пловдив, който предлага услугата само за деца с девиантно поведение и конфликт със закона. Центърът е бил създаден по инициатива на Дирекция „Социална политика” към община Пловдив. Общинската управа предприема тази стъпка след като си дава сметка за необходимостта от профилиране - разделяне на децата – жертви от децата в конфликт със закона, които биха могли да бъдат и насилници. Дава си сметка също така, че ако двете категории деца са смесени, системата за закрила работи неефективно. Прецедентът, който създава община Пловдив, е в синхрон с *Методическото ръководство за предоставяне на социалната услуга „кризисен център”*. Проблемът е, че постепенно ДСП са започнали да настаняват в новия център и уязвими деца, както и такива, които са жертви на насилие. Т. напр. в два от случаите са били настанени две бременни момичета, за които настаняващите ДСП не са съобщили на ръководството на КЦ, че са бременни. И в двата случая се е наложило прекратяване на престоя на децата. В други три случая са били настанени деца на семейства – клошари, които също нямат място в този кризисен център. По преценка на ръководството на центъра, една година



след откриването му, около половината от настаняванията не отговарят на профила му.

Незачитането на профила на кризисния център произтича от липсата на ясен регламент и процедура по настаняване. На управата на КЦ не се дава възможност да прецени дали и доколко детето отговаря на профила на КЦ. Заинтересованата ДСП първо прави запитване до КЦ за наличие на свободни места. В случай че има такива, директорът на ДСП издава заповед за настаняване, след което детето директно бива съпроводено до КЦ. Едва след проучване на документите може да стане ясно, че детето не трябва да бъде настанявано в КЦ за деца в конфликт със закона. Според ръководството на КЦ Пловдив този начин на настаняване е характерен за ОЗД от по-малки населени места, които не работят по превенция, а осъществяват само спешни настанявания, за да се освобождават от проблемни деца.

Подобно драстично незачитане на профила се наблюдава и в други кризисни центрове. Изследването на процедурата по настаняване в КЦ за деца пострадали от насилие „Вяра, надежда, любов“, гр. София показва, че ръководството на КЦ няма право на преценка дали децата, които предстои да бъдат настанени, отговарят на профила на центъра, както и да коментират целесъобразността от бъдещо настаняване. Често служителите не са наясно какво дете ще им бъде изпратено. Настаняващата ДСП не подава предварителна информация за децата - при наличие на свободни места те директно изготвят заповеди и дори при опит от страна на КЦ да поиска социален доклад или друга информация, срещат отказ за сътрудничество и натиск детето да бъде прието в КЦ. В отделни случаи се е стигало дори до натиск от страна на различни институции да се приеме неотговарящо на профила дете. Така в крайна сметка са били настанявани деца без нужда от кризисна интервенция, които не могат да използват ефективно услугата. По време на посещенията на БХК, в центъра бяха настанени две 15-годишни момчета, извършители на кражби, които съжителстваха с малки деца на по пет–шест г., които по правило са уязвими и беззащитни пред по-големите. Така вместо да бъдат предпазени от риск, децата – жертви са изложени на риск спрямо тях да бъде упражнено насилие или да търпят грубо и унижително отношение.

Показателен пример за настаняване в КЦ на дете, неотговарящо на профила му, е случаят на 15-годишния Т. Д., настанен в центъра през м. ноември 2012 г. По думите на персонала той е едно от децата – „фантоми“, които се водят по документи, но през повечето време са в бягство. Социалните работници от ОЗД „Сердика“ определят Т. Д. като дете на родители – „номади“, които имат общо осем деца, от които две пълнолетни. Семейството се изхранва като рови по кофите. Родителите са абдикирали от задълженията си да полагат грижи за децата си. Т. Д. е неграмотен - завършил е първи клас и е започнал втори, след което не е продължил образованието си. Здравословният статус на детето е изключително обременен – той е HIV позитивен, с тежка хероинова зависимост, а на по-късен етап се оказва, че е заразен с хепатит В и С и туберкулоза.

Административната заповед за настаняване на Т. Д. е потвърдена със съдебно решение от Софийски районен съд от 12 март 2013 г. (т. е. три месеца и половина след настаняването му в КЦ). След изтичането на шестмесечния срок, който започва да тече не от реалното настаняване, а от влизане в сила на съдебното решение, на 12 септември 2013 г. със Заповед 09-137 на директора на ДСП „Сердика“ Т. Д. е настанен за втори път в КЦ. Директорът на КЦ е

направил опит да откаже да приеме детето, но е бил подложен на натиск – започнали са да му звънят от АСП, Столична община и други институции, за да му разпоредят да приеме детето. В крайна сметка директорът на КЦ е обжалвал пред РДСП настаняването, но с решение от 10 октомври 2013 г. директорът на РДСП София е отхвърлила жалбата на директора. С решението си директорът на РДСП намира заповедта на ДСП за настаняване в КЦ за *„правилна и законосъобразна и тя не изключва едновременно с прилагане на тази мярка за закрила предприемане и на конкретни действия за диагностициране и лечение на детето, както и преодоляване на зависимостта му.“*

Здравословният статус на Т. Д. и честите му бягства показват, че социалната услуга КЦ не е най-подходящото решение. На такова мнение са и работещите в ОЗД “Сердика”, които заявяват, че не се гордеят с това настаняване, но това е единствено решение. От своя страна работещите в КЦ предлагат два варианта:

1. Детето да се настани за лечение (детоксикация) и тъй като родителите не желаят да бъдат ангажирани, служител от КЦ да остане с него по време на престоя в клиниката по зависимости;
2. Да се обособи изолатор в КЦ (има подходящо помещение), в което детето да се настани, за да няма опасност за другите деца в центъра.

След всяко бягство на детето се подава сигнал във Второ РПУ София, но то не се издирва системно от полицията. Залавят го, ако попадне в полезрението на полицията. Бил е връщан в КЦ, след като е извършил кражба от магазин, а в няколко други случаи – след като е изпадал в безпомощно състояние на публични места. Случвало се е след подаване на информация за бягството на детето полиците да отговорят, че не виждат смисъл да го издирват и връщат в центъра, след като е сигурно, че веднага ще избяга.

След запознаване със случая на Т. Д. БХК изготви сигнал до ДАЗД с описание на случая и искане за предприемане на необходимото лечение и последващи мерки спрямо детето. В отговора си до БХК от 16 октомври 2013 г. председателят на ДАЗД г-жа Ева Жечева извежда необходимостта от полагане на специфични грижи и стационарно лечение. Предвид тази необходимост ДАЗД информира Министерство на здравеопазването за спешно съдействие и настаняване на детето за адекватно лечение. В допълнение от ДАЗД изразяват становище, че *„възможно решение на поставения казус е разкриването на нов вид интегрирана медико-социална услуга за кризисно настаняване, която да обхваща цялостно обслужване на деца до 18-годишна възраст с хронични заболявания и зависимости, терапевтични, образователни, рехабилитационни и социални потребности“*.

Както става ясно - от една страна директорът на РДСП намира заповедта за настаняване на детето в КЦ за правилна и законосъобразна, а от друга страна - председателят на ДАЗД извежда необходимостта да се търси ново решение – медико-социална услуга за случаи като този на Т. Д.

За незачитане на профила на повечето от кризисните центрове са показателни настанявания в КЦ в Бургас, където в едно и също време са съжителствали деца – жертва на насилие и деца насилници, а напоследък услугата е придобила характеристиките на приют за бездомни лица. Към датата на посещението в него бяха настанени две жени – на 30 и на 31 г., които са водили клошарски начин на живот. При посещение на БХК в кризисния център в гр. Драгоман, който е открит през 2008 г. след откриването на първия център в с. Балван, служителите съобщиха, че до преди една - две години почти всички

деца преминали през центъра са били с противообществени прояви, но се настанявали заради трафик („вътрешен“ и все по-рядко за „външен“). Както бе споменато по-горе, в последните месеци все по-често започват да се настаняват деца, за „решаване на семейни проблеми“, които дори не са жертва на широкото понятие „вътрешен трафик“. В един от случаите на настаняване момиче, издирвано по сигнал на майката, е отведено от семейното жилище, в което по това време се е намирала и майката.

## 8. Образователен процес

*Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца*<sup>48</sup> задължава доставчика на социална услуга – резидентен тип да осигури наред с други условия и „участие на детето в образователния процес и подпомагане на неговата подготовка“. По-подробно това задължение на доставчика на услугата е описано в *Методическото ръководство за предоставяне на социална услуга „Кризисен център“*. В него отново е определено задължението „на всяко дете да се осигури достъп до подходящо заведение, осигуряващо предучилищна подготовка или училищно обучение и подкрепа в образователния процес. Ключовият специалист съдейства за записването на детето в подходящо заведение/училище. Екипът на КЦ съдейства на детето да посещава редовно и навреме заведението/училището“.

Със свое решение по делото *А. и други срещу България*, ЕСПЧ приема, че лишаването на жалбоподателките от свобода (общо пет момичета, настанени във ВУИ с. Подем) не е наказателна мярка, а е мярка за целите на възпитателния надзор. Поради това Съдът изисква през цялото време или поне през основната част от времето на престоя на деца в такива институции те да имат достъп до образование.

Това е причината образователният процес да бъде обект на специално внимание при изследването на престоя на деца в кризисните центрове. В опит да събере еднотипна информация по темата БХК проведе допълнително допитване до директорите на КЦ, което показва, че повечето от децата биват записвани и посещават детска градина или училище в редовна форма на обучение. В случай на невъзможност да се посещава училище, алтернативата е децата да бъдат на индивидуална или на неприсъствена форма на обучение – такава форма бе възприета по отношение на бременно момиче, а в друг кризисен център – за деца, които реално са били жертва на насилие.

В една значителна част от случаите обаче деца, подлежащи на задължително обучение, не посещават училище. Такива бяха общо пет деца, настанени в КЦ Бургас поради „отпадане от образователната система“, четири деца, настанени в КЦ Силистра по същата причина, 11 деца, настанени в КЦ София поради бягства от КЦ и проблеми с предоставяне на документация от страна на учебните заведения, както и дете от КЦ Плевен, за което има риск от трафикиране, дете от КЦ Шумен, което не е включено в „Книга за подлежащите на задължително обучение до 16 г. възраст“. Общият брой на децата, които не посещаваха училище към края на м. ноември 2013 г. бе 29, което съставлява около една трета от наличните деца в периода на изследването. За сравнение – в Доклада на ДАЗД от тематична планова проверка на дейността на кризисните

<sup>48</sup> Приета с ПМС № 256 от 07. 11. 2003 г., посл. изм. ДВ, бр. 80 от 09. 10. 2009 г.

центрове за периода март – юни 2011 г. е отбелязано, че от настанените 61 деца в КЦ 32 посещават училище или детска градина, а незаписани и прекъснали образованието си са 29 – т.е. почти половината от децата. Пак там е констатирано, че децата, които идват в КЦ, без да са посещавали учебно заведение /неграмотни/ и деца, които са настанени, след като е започнала учебната година, не се приемат в училище.<sup>49</sup> При посещенията на БХК в кризисни центрове през 2013 г. директори на няколко от тях бяха категорични, че децата се записват в училище, независимо от това, че учебната година е започнала. Други две причини да не се посещава училище бяха нежеланието и отказа на някои от децата да посещават училище, както и съществуваща реална опасност детето да избяга, когато е оставено в училище без непрекъснат надзор.

В няколко от случаите на настанявания в КЦ, вместо включване на децата в образователен процес се е стигнало до точно обратното – загуба на учебната година. Такъв е случаят на К. Л., момиче на 17 г., което е било настанено през пролетта на 2013 г. в КЦ от ДСП „Възраждане“. Причината за настаняването е, че майката е в „невъзможност да задоволява базисни потребности“ на детето. Бащата е починал. К. Л. е ученичка в 11-ти клас в техникум по готварство. По време на престоя си в КЦ, който не е в София, тя няма възможност да посещава занятията и губи учебната година, въпреки че до завършването на техникума ѝ остават само няколко месеца.

Наблюдението на образователния статус на децата в КЦ показва, че дори тези от тях, които имат завършен четвърти, пети или дори седми клас са с много слаба грамотност, която по никакъв начин не отговаря на завършения клас. В повечето от случаите деца се настаняват в КЦ, след като много по-рано са отпаднали от образователната система. По данни на Националния статистически институт и Министерството на образованието и науката делът на отпадащите от училище деца е в рамките на 2 - 3% от децата в училищна възраст. От тях най-голям е делът на напусналите по семейни причини и бедност в семейството – около 50 % от общия брой. Голям е делът и на напусналите поради нежелание да учат – около 25 %. Третата основна причина за отпадане от училище е етнокултурната среда на детето – ранно съжителство на семейни начала, ранна бременност и майчинство и пр. Точно тези три категории деца са сред най-честите ползватели на социалната услуга „Кризисен център“, поради което е нормално делът на децата в КЦ, отпаднали от училище, да е толкова висок. Поради това на практика не е възможно в рамките на три или шест месечен престой на дете, което е отпаднало от училище, да се предприемат ефективни мерки за реинтеграция в училище, още повече, когато няма официално въведени наваксващи програми за отпадналите от училище деца. Може би за такива деца би било по-удачно да се въведат алтернативни форми на образователни услуги, които да са съобразени с нивото им на грамотност и способността им да усвояват нови знания. В тази насока е и последната препоръка от тематичната планова проверка на дейността на кризисните центрове, извършена от ДАЗД през 2011 г., която гласи: *„Предвид проблемите с осигуряването на образователните услуги за децата, настанени в Кризисен център да се потърсят гъвкави форми за участие на детето в образователния процес и подходящи образователни програми.“*

---

<sup>49</sup> <http://sacp.government.bg/novini/2011/07/29/dazd-preporchva-krizisni-centrove-za-deca-da-se-ra/>, стр. 5.

Децата, които посещават редовни учебни занятия в масово училище, се водят и вземат от социален работник или друг служител на КЦ. В някои от кризисните центрове придвижването до училище на по-големите деца се извършваше без придружител. В отделни случаи деца, настанени в едно населено място, учеха в професионална гимназия в съседен град, до който пътуваха с придружител, но в зависимост от степента на риска дете би могло да пътува и самостоятелно с обществен транспорт. В друг КЦ деца посещават училища в села извън града и се извозват с училищни автобуси (заедно с тези от ДДЛРГ). Обучават се в целодневна форма на обучение. За тези от децата, които не посещават училище, в някои от КЦ се организира миниучилище – компенсаторна групов дейност, водена от социални работници, разпределена по предмети – арт ателиета, готварство, биология и др. Както бе отчетено и в предходното изследване на БХК, проблем пред образователния процес представлява липсата на нормативна база за снабдяване с учебници и учебни пособия, най-вече за тези от децата след седми клас, което налага вземането на учебници, които да се ксерокопират.

## **9. Право на личен живот и мерки за ограничаване на децата**

По делото *А. и други срещу България* ЕСПЧ в Страсбург прие, че настаняването в детски кризисен център е „равностойно на лишаването от свобода по смисъла на член 5 § 1“ от ЕКПЧ, тъй като е „заведение от закрит тип“, където настанените са подложени на „рестриктивен режим при постоянен надзор“ и могат да отсъстват „само с изрично разрешение“ и при условие да бъдат придружавани от социален работник. При отсъствие без разрешение, се обявяват за издирване от полицията, която има ангажимента да ги връща обратно в центъра.

Личните вещи на настанените деца подлежат на проверка. Личните им мобилни телефони се изземат за съхранение. Телефонни разговори, както и свиждания се провеждат винаги в присъствие на социален работник, който води протокол за разговора/срещата. Няма достъп до интернет, въпреки че в някои КЦ достъп до интернет се използва като поощрение. Децата по правило не могат да излизат без придружител. Изключение се прави по преценка за ученици, на които се гласува доверие да се придвижват сами до и от сградата на училището. В кризисния център в Шумен, определени деца се пускат с предварително разрешение и „записване в тетрадка“ да отидат сами до ОЗД, до дома си в града или до магазин. В други кризисни центрове не бе получена информация за подобна практика. Заключени са не само външните входни врати на КЦ, но и е премахната възможността прозорците да се отворят от деца. Входната врата само на един КЦ („Вяра, Надежда, Любов“ – София) бе отключена през деня.

Различна е практиката по отношение на тютюнопушенето. Има КЦ като този в Балван, където пушенето е абсолютно забранено и изключения според персонала не се допускат. В Алфатар признават, че не могат да се преборят с никотиновия глад, за това и има „време за пушене“, в което излизайки пред центъра децата могат и да пушат. В КЦ „Вяра, Надежда, Любов“ – София

фасове бяха видени в тоалетните, а в двора пушешите непълнолетни не полагаха усилия да останат незабелязани.

Фактът, че почти във всички КЦ има случаи на бягства е показателен, че услугата „кризисен център“ не успява да посрещне в пълна степен нуждата на настанените от контакт с външния свят. Най-активни контакти с външния свят имат тези деца, които посещават училище. В тази връзка е и налаганото нерегламентирано наказание „забрана да се посещава училище“, тъй като то в най-голяма степен лишава детето от общуване извън КЦ.

Съгласно чл. 70 от Хаванските правила, не могат да бъдат налагани наказания на деца, освен при стриктно спазване на разпоредбите на закона. По отношение на децата, настанени извън семейна среда, ЗЗД и подзаконовата нормативна уредба не предвижда налагането на дисциплинарни наказания, което е и наложило разработването на такива правила в самите КЦ, които в общи линии са сходни. Това обаче е в противоречие с международните стандарти. Така например чл. 18 - 18.1 от Методика за организацията на работата за предоставяне на социални услуги, приета от КЦ „Вяра, Надежда, Любов“ - София предвижда следното:

„18. Всеки член на персонала в Центъра поощрява социалноприемливото поведение на детето. Когато поведението се приема за неприемливо, персоналетът реагира чрез мерки, съгласно утвърдените от директора „Указания за поощрения и наказания.

18.1. При прилагането на Указанията за поощрения и наказания персоналетът в Центъра следва основните принципи:

а) индивидуален подход при определянето и прилагането на поощренията и наказанията в КЦ, съобразени с възрастта, степента на разбиране и индивидуалните потребности на детето;

б) уважение на личността на детето и зачитане на неговото достойнство;

в) наказанията не могат да съдържат физическа сила и да причиняват болка или нараняване;

г) зачитане мнението на детето и включването му при определяне степента на поощренията и наказанията;

д) единство от страна на служителите в Центъра при определяне на поощренията, на степента, на продължителността и отмяна на наказанията.

г) гласност на поощренията и наказанията.“

При посещенията на БХК в центъра децата споделиха следното: При регистрирано „неприемливо“ поведение от страна на дете, персоналетът на КЦ му дава право да обясни своята постъпка. Служителят, който го е изслушал, взема решение дали да наложи наказание или не. Наказанията са устни, респ. не се предоставя писмено копие от решението за налагане на наказанието, нито им се предоставя възможност то да бъде обжалвано. Мерките, които се налагат са от различен характер: 1) наказание чрез труд (извънредно включване в графика за почистване на общите и спални помещения), 2) наказание чрез единична изолация (забрана да излиза от своя кът в спалното помещение), 3) наказание да не се посещава училище, 4) забрана да се гледа телевизия. В единични случаи са налагани и други наказания – например за излизане без разрешение от КЦ – Шумен бе наложено наказание да се преписва текст от учебник. Никъде не бе получена информация за използване на сила или помощни средства спрямо децата. А случаите, в които децата започват да трошат, се приемат обикновено като начин за освобождаване на натрупан гняв и напрежение и децата не биват наказвани. Така например в КЦ – Видин момиче е очаквало, че за рождения си

ден ще бъде посетено от роднини, които предварително са дали обещание. Неидването им обаче разстроило рожденичката, която започнала да троши каквото ѝ попадне в кухнята. Социалният работник извел останалите деца и я оставил да изрази гнева си.

## **10. Осигуряване на последващи грижи**

Съгласно *Методическото ръководство* прекратяването на ползването на услугата КЦ става при условие, че потребителят има възможност да живее в защитена и сигурна среда, а при наличие на риск за правилното развитие на дете се налага предприемане от страна на ОЗД на друга мярка за закрила, различна от услугата КЦ. Това предполага, че по време на престоя на деца в КЦ е необходимо персоналът му да работи за преодоляване на кризата, а служителите от ОЗД да анализират възможностите за осигуряване на най-подходящата последваща грижа. Прекратяване на престоя може да се направи и преди изтичане на срока, определен с решение на съда. В такива случаи, по предложение от ДСП съдът трябва да се произнесе относно прекратяване на настаняването в КЦ, след като се убеди, че детето ще бъде успешно реинтегрирано в семейната среда. По-горе бяха коментирани няколко от казусите, свързани с преждевременното прекратяване на престоя в КЦ.

Капацитетът на социалните работници от ОЗД да работят с проблемните семейства и да достигат до причините за настъпването на кризисни ситуации е от основно значение за превенцията на насилието и другите нарушения на правата на децата. Според директори на няколко кризисни центъра почти всички деца, които биват настанявани в КЦ, са били под дългосрочен надзор на социалните служби и ако по случаите им е било работено ефективно, е могло и да се избегне извеждане от семейна среда. Социалните работници от ОЗД попълват бланка тип въпросник, на която отмятат какво е осигурено на детето. Ако има място за спане, храна, дрехи, достъп до образование и липса на физическо насилие се счита, че няма проблем, т.е. социалните работници не се интересуват от психологическите отношения в семейството. По този начин се оставят решими в началото проблеми на по-късен етап да се задълбочат и в някои случаи да създадат дълготрайни „клиенти“ на социални услуги. ОЗД работят със стандартизирани въпросници и не могат да индивидуализират отделните случаи. Социалните работници нямат психологически опит и не могат да осигуряват превенция. Ако имаха такъв опит, те биха могли да предотвратяват настанявания в институции.

Изследването на последващите грижи показва сериозни различия в 14-те кризисни центъра по отношение на възможностите да се осигуряват адекватни грижи след прекратяването на престоя. Значително по-голям капацитет за това имаха тези от КЦ, които функционираха като част от КСУ. Така напр. комплексният характер на услугата в КСУ гр. Монтана предоставя грижи, вследствие на които рискът дете да бъде настанено в институция след прекратяване на престоя му в КЦ се свежда до минимум. Поради това случаите на последваща грижа, свързана с настанявания на деца в институции, там са единични. Това до голяма степен се дължи на факта, че една от основните цели на КСУ е подготвяне на приемни семейства. Така, ако няма условия за реинтеграция в биологично семейство или такова на роднини или близки, на детето се осигурява приемно семейство. Някои КСУ провеждат и терапия с насилници в семейството и ако в КЦ се настани жена с дете или дете - жертва на

домашно насилие, психолози започват работа и с насилника. При успешно провеждане на курс с него е възможно жертвите на насилие и насилникът да заживеят отново заедно. Голям брой настанявания в приемни семейства след престой на деца в КЦ има в центровете в гр. Видин и гр. Силистра, които също са част от КСУ.

Една от констатациите на тематичната планова проверка на дейността на кризисните центрове, извършена от ДАЗД през 2011 г. бе, че „[в] повечето от КЦ процесът на напускането на центъра и прекратяването на услугата не се осъществява по предварително изготвен План за напускане на услугата – резидентен тип. Като основна причина за това е посочена липсата на координация и предварителна информация между доставчика и ДСП, относно това какво ще се случи с детето.”<sup>50</sup> В потвърждение на това е един пример с дете, настанено в КЦ София от ДСП Костинброд. Случаят на Н. А. е описан и по-горе като илюстрация на факта, че дете може да бъде настанено в КЦ в продължение на шест месеца, без да е направено искане за настаняване до съда. Когато този срок изтича, работещите в КЦ не разполагат с информация къде ще бъде настанено детето – т.е. до последния момент и самото дете не знае дали ще бъде върнато при баща си, който наскоро е излязъл от затвора. От своя страна в последния ден на максималния шестмесечен срок ДСП Костинброд очакваше становище на ДСП Сердика, в района на който е КЦ, дали Н. А. да бъде върната при баща си след прекратяването на престоя.

Тревога буди наблюдението на служители в КЦ “Вяра, Надежда, Любов” в гр. София, че около 80 % от постъпващите в центъра деца са от семейна среда. При прекратяване на престоя обаче много малка част от децата се връщат в семейната среда, т.е. престоят в КЦ изиграва ролята на стъпка към ДДЛРГ или ЦНСТ, а не постига реинтеграция в семейството. Така откъсването от семейството в крайна сметка води до институционализиране на децата.

В опита си да обобщи информацията за насочването на децата след прекратяване на престоя в КЦ БХК извърши допълнително допитване до директорите на кризисните центрове какво се случва с децата след прекратяване на услугата. Представените данни потвърдиха наблюдението за големите различия в КЦ по отношение на възможността за връщане на децата в семейната среда. Така напр. ако делът на върнатите в семейна среда деца в КЦ като Монтана, Силистра и Алфатар е от 80 до 90 %, в други като КЦ Плевен е около 70 %, а в КЦ Балван и Пещера този дял е около 50 %. Интересна е практиката на КЦ Пловдив, където делът на върнатите в биологично семейство деца също е около 50 %, но други 25 % биват настанявани в семейства на близки и роднини, което показва възможност за изследване на алтернативи, несвързани с настаняване в институции. Най-малък е делът на върнатите в семейната среда деца в КЦ в София и Драгоман – средно около 35 %. В тези два центъра, както и в КЦ Балван съответно е най-голям делът на децата, настанени в специализирани институции. В сравнение с другите центрове за КЦ Пещера и КЦ Балван е характерен по-голям дял на децата, настанени в друга социална услуга – резидентен тип.

Най-голямо различие от общата картина и съответно най-малък относителен дял на деца, върнати в семейна среда, имаше в последния открит КЦ в гр. Пловдив, който обаче единствен предлага услугата за деца с девиантно

<sup>50</sup> <http://sacp.government.bg/novini/2011/07/29/dazd-preporchva-krizisni-centrove-za-deca-da-se-ra/> стр. 7, т. 6.



поведение и конфликт със закона. Очевидно за деца с девиантно поведение престоят в КЦ в най-голяма степен е стъпка към настаняване в институции.

От представените данни от директорите на КЦ за това какво се случва с децата след напускането на кризисните центрове, най-общо може да се направи следното обобщение:



**Фигура 4: Насочване на децата след излизане от КЦ**

В сравнение с предходното изследване на БХК от 2011 г. се налагат следните изводи, свързани с последващите грижи за деца, настанени в КЦ:

- през 2013 г. се очерта тенденция към значително намаляване на относителния дял на децата, насочвани към специализирани институции;
- наблюдава се увеличение с 12 % на делът на децата, връщани в биологично семейство (вкл. семейство на роднини или близки);
- делът на децата, насочени към социална услуга – резидентен тип не търпи съществена промяна;
- за децата от КЦ през 2013 г. има и нова алтернатива – насочване към приемно семейство.

Намаляването на децата, насочвани към специализирани институции е индикатор, че въпреки продължаващите законодателни и структурни проблеми на кризисните центрове и работещите с тях ОЗД, те все пак успяват да оптимизират дейността си по посока на най-добрия интерес на детето.

## **11. Заключение и препоръки**

След 2006 г. кризисните центрове в България заеха своето място в сферата на социалните услуги като инструмент, осъществяващ подкрепа и обгрижване на деца, изпаднали в кризисни ситуации. Заедно с това обаче започна да се наблюдава и тенденция към размиване на профила на тези центрове, след като в тях освен деца, жертви на трафик и насилие, започнаха да се настаняват и деца, извършители на джебчийски кражби, проституиращи и бягащи от домовете си деца, а напоследък и все по-често – маргинализирани

деца със специфични социални потребности. Проблемите, свързани с процедурата по настаняване и дългите престои на деца в тези центрове дават основание да се счита, че в настоящия си вид тази социална услуга продължава да допуска сериозни разминавания с международните стандарти по правата на детето. Както стана ясно по-горе, в по-голямата си част настаняванията в кризисни центрове, които по същество са места за лишаване от свобода, са на границата на произвола. Недопускането на нарушения, каквито БХК констатира и анализира в представения доклад, е свързано със спешно предприемане на следните стъпки:

1. Настаняването в кризисни центрове да се извършва след детайлно проучване на потребностите и състоянието на децата. За целта е необходимо в ДСП да работят достатъчно на брой, квалифицирани и добре платени социални работници. ДСП и ОЗД да не работят само „по документи”, а да се запознават лично с децата във всеки конкретен случай.
2. Проучването на децата трябва да се прави с оглед стриктното спазване на профила на КЦ (за да не се допуска съжителство на деца – жертви на насилие или трафик, които имат действително неотложна нужда от психо-социална рехабилитация с деца, извършители на противообществени прояви или деца, които имат предимно социални потребности). Също така е необходимо да се обмисли възможността за разделяне на центрoвете за деца жертви на трафик и отделно за деца жертви на насилие.
3. Настаняването в КЦ да се използва само като крайна мярка за деца, които имат действителна неотложна нужда от психо-социална интервенция. Във всички други случаи децата биха могли да бъдат насочвани към Центрове за настаняване от семеен тип или други социални услуги.
4. Престоят в КЦ трябва да е максимално кратък. Не е допустимо дете да се държи на затворен режим единствено за това, че към момента няма къде другаде да бъде настанено. Максималният престой да се ограничи до три месеца. Задържането на деца в КЦ над този срок излиза извън представите за социална услуга и води до образователен дефицит, клиентелизъм и трайно институционализиране на децата.
5. Да се предприемат мерки за стриктно спазване от страна на ДСП на процедурата по административно настаняване, а исканията до съда за настаняване по съдебен ред да се правят възможно най-бързо. Не трябва да се допускат повторни настанявания, независимо с или без прекъсване на престоя в КЦ.
6. Да се осигури достъп на всички деца в процедура по настаняване до правна помощ, включително когато е необходимо и на служебен защитник.
7. Да се преустанови хаос по отношение на настаняването по съдебен ред. Детските дела трябва да са приоритетни и да се гледат от специализирани детски съдии на територията на цялата страна. Председателите на районните съдилища да бъдат информирани, че е необходимо да се дава ход на делата за настаняване незабавно, че съдът трябва да се произнесе в съответствие с изискването за „кратък срок” по

чл. 5, т. 4 от ЕКПЧ и че срокът на настаняване не трябва да започва да тече от влизане в сила на съдебното решение, а от датата на реалното (административно) настаняване.

8. Необходимо е изграждане на диалог и работна мрежа между всички институции, които работят с деца, което да гарантира работа в екип и очакван резултат – най-доброто за всяко дете във всеки конкретен случай в максимално кратки срокове.
9. ДСП по постоянен адрес трябва да продължават да работят по случая и след насочване на дете към КЦ, който не е на негова територия. Специалистите от КЦ и ДСП трябва да работят с родителите, роднините или приемните семейства, за да не се прекъсват контактите между тях и децата.
10. С оглед недопускане на повторно насилие или трафик, в зависимост от потребностите, психолозите и социалните работници да продължават да работят с децата и полагащите грижи за тях и след извеждането им от КЦ.
11. Престоят на деца в КЦ не трябва да бъде за сметка на посещението на учебни занятия. На децата трябва безусловно да се осигури пълноценно включване в учебния процес.
12. Изследването на БХК разкри остър дефицит на контрол над социалните услуги и в частност над КЦ. Поради това функционирането на КЦ трябва да бъде обект на периодични и цялостни инспекции от прокуратура, АСП, ДАЗД, общински, образователни, санитарно-хигиенни и др. институции, както и от неправителствени правозащитни организации, които да могат да отправят препоръки и да следят за тяхното изпълнение.