

Становище на Национална мрежа за децата относно актуализиран проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица

Национална мрежа за децата приветства инициативата за възобновяване на работата на работната група във връзка с финализирането на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ). Застъпваме се за реформа в системата на детско правосъдие още преди приемането на Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето през 2011 г. и Пътната карта за нейното изпълнение през 2013 г. В този смисъл, за реформата в системата за детско правосъдие започна да се говори преди около 15 години и според нас осъществяването ѝ е крайно необходимо, с оглед гарантиране правата на децата и осигуряване на координация със системата за закрила.

I. Общи коментари

От Национална мрежа за децата изразяваме своето одобрение за взетото от Министерството на правосъдието (МП) решение за отстояване на принципите, философията и концепцията на проекта на Закон, представен за обществено обсъждане през есента на 2016 г. Според нас актуализираният проект на ЗОНПНВМНЛ изцяло се основава на принципите на Конвенцията за правата на детето, и особено е ориентиран към защита на най-добрите интереси на детето, както и към неговото участие и ангажиране във всички етапи на производството по закона. Освен това, Законопроектът предлага межудинституционален и мултидисциплинарен подход, като се стреми и да въведе задължителното за България европейско законодателство. Пример за това е включването на разпоредбите на Директива 2016/800 на ЕП и Съвета относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство.

II. Конкретни коментари

1. Темата за децата под минималната възраст за наказателна отговорност

Според нас, обхватът на Законопроекта, който изключва прилагането му по отношение на децата под 14-годишна възраст, е в пълно съответствие с уредбата на Наказателния кодекс на Република България относно наказателната отговорност на лицата.

Обратната позиция, според която малолетните деца трябва да бъдат включени в обхвата на закона, е концептуално погрешна. Законопроектът определя своя обхват единствено по отношение на деца, които могат да носят наказателна и административнонаказателна отговорност. Това, на първо място, автоматично изключва малолетните от обхвата му, но също така означава, че децата не могат да носят отговорност за деяния, за които не са наказуеми възрастните. Поддържането на становище, че малолетните трябва да се обхващат от този закон не само противоречи на международните стандарти в областта¹, но и не отразява състоянието

¹ Важни международни актове в областта на правата на човека и детското правосъдие: 1. Конвенция на ООН за правата на детето (НПЧ) и събищ коментар №10 (2007) на Комитета по правата на детето на ООН за правата на децата и правосъдието за лица, кенавършили пълнолетие (Общ коментар № 10). 7. Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), 1950 г.,

на българското законодателство и политики след 2001 г., когато влезе в сила Законът за закрила на детето (ЗЗД), създавайки система за работа с деца в риск. До този момент, единствената реакция на държавата е намирала подкрепа в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБПГМН), но след ЗЗД липсват всякакви основания да настояваме на децата да се налагат възпитателни мерки, включително настаняване в институции, а не мерки за закрила. Нещо повече, упорството в поддържането на тази позиция може да се тълкува, че системата за закрила отказва да разпознае тези деца като деца в риск, въпреки че фактите сочат за обратното. Съгласно допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето, т. 11. (предишна т. 5 - ДВ, бр. 36 от 2003 г., предишна т. 6, изм. - ДВ, бр. 14 от 2009 г.) "Деце в риск" е дете:

- а) чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени, или детето е останало без тяхната грижа;
- б) което е жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение или наказание в или извън семейството му;
- в) за което съществува опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие;
- г) което страда от увреждания, както и от труднолечими заболявания, констатирани от специалист;
- д) за което съществува риск от отпадане от училище или което е отпаднало от училище.

В утвърдената Методика за условията и начина на предоставяне на социалните услуги в Център за обществена подкрепа², като целеви групи също са посочени деца в риск и техните семейства, както и деца от 0-18 години и техните семейства от общността, към които са насочени дейностите по първична превенция и различни информационни кампании. Методиката също така ясно дефинира какво следва да се разбира под работа в група, а именно:

- по първична превенция на обществено значими проблеми, като превенция на рисковото и отклоняващо се поведение, на насилието и агресията;
- за развиване на жизнено и социални умения и подготовка за независим живот;
- насочени към родители/лица, които полагат грижи за детето с оглед подобряване на грижата и създаване на сигурна и мотивираща среда за развитие на детето.

Обратната връзка от много от организациите, членове на Национална мрежа за децата показва, че на много места в страната тези указания се спазват на практика и това допринася за добри практики, при които в резултат на успешно сътрудничество между отделите „Закрила на детето“ и Центровете за обществена подкрепа, се наблюдават положителни резултати в поведението на децата и се отчита предотвратяване на повторни прояви/рецидив.

чийто чл. 5 регламентира същността на лишаването от свобода и гаранциите, свързани с него, също е със задължителна сила за Р. България. 3. Стандартните минимални правила на ООН за правораздаване по отношение на ненавършили пълнолетие (Правилата от Пекин), 1985 г.; 4. Правилата на ООН за защита на ненавършили пълнолетие лица, лишени от свобода (Правилата от Хагана), 1990 г.; 5. Насожи на ООН за превенция на девиантното поведение на лица, които не са навършили пълнолетие (Насожи от Рияд), 1990 г.; 6. Европейските правила за ненавършилите пълнолетие правонарушители, които са обект на санкции и мерки (Европейски правила за децата правонарушители) (Европейските правила); 7. Насожи на Комитета на министрите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето (Насожи за правосъдие, съобразено с интересите на детето).

² <http://www.asp.government.bg/documents/20181/103247/COP2011.pdf/cd9b2fc0-d927-4442-87e1-3c294c8ca643>

Да се твърди, че причините за извършване на престъпления са едни и същи при децата под и над 14-годишна възраст означава да се заличи всякаква възрастова разлика в развитието на човека, неговото съзряване и капацитет за осмисляне. Именно наличието на специфични потребности у хората определя необходимостта от социална работа, социални услуги и от подкрепа, които не могат и не бива да бъдат предоставяни от структури на правосъдието, а съвместно със социални, здравни и други структури и организации. В тази връзка от Национална мрежа за децата апелираме за възприемане на подход, базиран на факти и данни, който да обоснове и докаже нуждата от включване или изключване на наказателнонеотговорните деца от настоящия проект на Закон. Ще е полезно, също така, да се проследят системите, в които попада тази група деца, в останалите страни от Европейския съюз, за да могат да се отчетат плюсовете и минусите на различните законодателни рамки.

Категорично настояваме децата до 14 години, които имат прояви в конфликт със закона и тези над 14 г. с прояви, свързани с техния статус, като бягство от училище, дома и др. да бъдат възприемани като деца в риск, които да бъдат обект единствено на подкрепа и закрила. Във връзка с горната позиция, от Национална мрежа за децата настояваме в Плана за прилагане на новия Закон да бъдат включени мерки и дейности за анализ и укрепване на капацитета на системата за закрила на детето и системата на социални услуги във връзка с децата под минималната възраст за наказателна отговорност. Именно по този начин децата под 14-годишна възраст с проблемно поведение ще имат възможност да получат по-специализирана, адекватна и навременна подкрепа от страна на социалните служби.

2. Закриване на СПИ и ВУИ

Национална мрежа за децата приветства решението на МП да закрие останалите в страната два социално-педагогически интернати (СПИ) и четири възпитателни училища-интернати (ВУИ), тъй като, според сигнали от организации-членове на Мрежата, правата на децата, настанени в тях, продължават да се нарушават системно. Считаме за нужно да стартират спешни процедури за прекратяване на престоя на всички институционализирани деца, настанени там в момента, както и преглед на всички мерки и предприети действия по време на престоя им.

В изпълнение на Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето, приета през август 2011 г., Пътната карта за периода 2012-2013 г. и препоръките на Омбудсмания, подкрепени от редица експерти и граждански организации, в резултат на направените проверки по места, настояваме и за формиране на междуйнституционални и мултидисциплинарни екипи, с участие на външни експерти и представители на НПО, които да изготвят индивидуални планове за закриване на интернатите с необходимите дейности, срокове и отговорни институции. Плановете трябва да бъдат индивидуални за всеки един интернат като стъпват на индивидуалните оценки на настанените деца, възможностите на техните семейства за отглеждането им, както и на наличните и необходимите алтернативи за настаняване. Планирането трябва да предвиди и подкрепа за персонала в интернатите като част от управление на промяната.

Начинът, по който в момента се закрива СПИ – Драгоданово, който е сходен с начина, по който се закри СПИ – Страджа, е неприемлив за нас, тъй като се стигна до механично преместване на част от децата в СПИ – с Варненци. Този подход по никаква начин не помага за осигуряването на

по-добър живот за наказаните деца, а системните проблеми в институциите продължават да са налице независимо от проектните дейности извършени в тях.

3. Центрове за възпитателен надзор

От Национална мрежа за децата подкрепяме разписания в настоящия проект капацитет от 10 деца в централните за възпитателен надзор. Освен капацитета на центъра, за нас е важно в Наредбата/Методиката за тяхното функциониране да се предвиди и осигуряване на достатъчно на брой и компетентен персонал – един възпитател на две деца и подкрепа от социален работник, психолог и детски психиатър. Важно е, също така, новите центрове да бъдат позиционирани единствено в големи или средно-големи населени места, където са налични специалисти, както и необходимите услуги в общността за успешното прилагане на съпътстващите мерки за възпитание, програми и рехабилитация на децата.

Считаме, че за финансирането на централните следва да се изготви финансов стандарт, който да не се определя от броя настанени деца, по примера на действащите социално-педагогически интернати (СПИ) и възпитателни училища - интернати (ВУИ), а от функциите и задачите, за които се създават централните, така че да се обезпечи ефективно изпълнение на мярката „настаняване в център за възпитателен надзор“.

4. Службите за възпитателна подкрепа и необходимост от стандарти за компетентност на работещите в новите структури и услуги

Според преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, „Службите за възпитателна подкрепа са правоприменици на активите, пасивите, архива, правата и задълженията на местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни в общините, в които има районен съд“. Според Национална мрежа за децата автоматичното преназначаване на служителите от МКБЛПМН в Службите за възпитателна подкрепа не отговаря на философията на новия пакет от законодателни промени и по-специално на секция „Специализация“, чл. 7, където се предвижда всички участници в процеса да имат „специализирани познания за правата на детето и правилата за работа с непълнолетни в конфликт със закона“.

Както посочихме и по-горе, според Национална мрежа за децата, пакетът от законодателни промени трябва да включва разпоредби за предприемане на целенасочени мерки за развитие на капацитета и специализация на системата за закрила за работа с деца във висок риск и специализация на специалистите от правораздавателната система. От голяма важност за нас е и изработването и въвеждането на професионални стандарти за подбор, поддържане на квалификацията, конкурентно кариерно развитие и атестация за всички групи държавни служители от системата на правосъдие на детето: полицаи и служители на МВР, съдии, прокурори, следователи, адвокати; пробационни служители; служители в пенитенциарните заведения; социални работници, учители, психолози.

Като следваща стъпка на този процес стои и разработването на планове и програми за осигуряване на въвеждащи и надграждащи обучения, подкрепа и супервизия на специалистите, работещи с деца, на база на установените стандарти за компетентност. Напомняме, че такива мерки са предвидени в Специфична цел 7: Система на детското правосъдие, насочена към

превенция, осигуряване на ефективна защита и хуманни корективни мерки като част от Пътната карта за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

В тази връзка, считаме за изключително важно наредбата на Министерския съвет по предложение на министъра на правосъдието и председателя на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), която определя изискванията за заемане на длъжностите ръководител и възпитатели в Националната служба за възпитателна подкрепа и местните служби за възпитателна подкрепа, да включва изискването за горепосочените професионални стандарти. Ако това не се случи, ще се постигне единствено формална промяна, която няма да повлияе на същинската работа на структурите, както и да се назовават те. Отделно от това, на служителите в новите служби ще бъдат вменени много нови функции, за изпълнението на които е необходимо да имат специална квалификация и професионални компетентности като знания, умения и нагласи.

5. Регламентиране на мерки и програми за деца в конфликт със закона

Според нас, Службата за възпитателна подкрепа, която следва да се създаде като структура към МП, трябва да има правомощията да насочва деца в конфликт със закона към специализирани програми, акредитирани по специален ред (от ДАЗД и от Националната служба за възпитателна подкрепа), към доставчик на социални услуги за деца. Специализираните програми за подкрепа на деца в конфликт със закона могат да се предоставят в съществуващи социални услуги за деца и семейства в риск, т.е. в действащи социални услуги, лицензирани от МП и ДАЗД, като ЦОП, ЦРДУ, ЦСРИ или самостоятелно. Освен тези три социални услуги, програмите могат да се предоставят и от други действащи социални услуги, стига да отговарят на определени критерии и да разполагат с необходимия капацитет. Програмите трябва бъдат уредени в Закона за социално подпомагане (ЗСП), Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП) и Закона за закрила на детето (ЗЗД). Организацията-членове на Мрежата разполагат с готовност и капацитет да предложат разработване на методика, която да положи основите на специализираните програми.

Съществува необходимост да се разработи нова нормативна и финансова рамка за програмите, както и механизъм за делегиране на външни доставчици. Според нас е удачно и реалистично да се използва подходът при регламентирането на услугите за жертвите на домашно насилие, при който се подкрепят услуги на проектен принцип, като се разшири участието на финансиращите и се търси смесено финансиране от различните министерства и общини. Конкретното ни предложение е в Глава трета от проекта на ЗОНПНВМНЛ „Органи“ или в неговите Преходни или заключителни разпоредби, да се създаде текст, аналогичен на чл. 6 от Закона за защита от домашно насилие, който създава условия за изпълнението на програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица³.

³ Чл. 6. (1) Държавата създава условия за изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие и програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица.

(2) Органите на изпълнителната власт извършват подбор и обучение на лицата, натоварени със защитата по този закон. (3) (Изм. - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 22.12.2009 г.) Органите на изпълнителната власт и/или юридическите лица, регистрирани по реда на чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане и по реда на чл. 45 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, работят за защита на лицата, пострадали от домашно насилие. (4) Лицата по ал. 3 разработват, организират изпълнението и изпълняват програмите по чл. 5, ал. 1, т. 5 и 6. (5) [Нова - ДВ, бр. 102 от

В Плана за прилагане на новия закон трябва да се предвидат и мерки за развиване на Центровете за личностно развитие (ЦЛР) по Закона за предучилищното и училищно образование (ЗПУО); за да може и в тях да има програми за децата в конфликт със закона. В ЗПУО, чл. 198, чл. 48 и чл. 26⁴, има възможност за възлагане на предоставянето на различни дейности на доставчици на социални услуги, като по този начин към ЦЛР могат да се създадат програми за навакване на учебния материал и мотивиране на децата.

Предимствата на тази система за предоставяне на подкрепа за децата в конфликт със закона са, че използвайки наличните услуги в общността, ще са налични достъпни програми в цялата страна. Освен това, надзорът за изпълнение на възпитателните мерки и самото изпълнение като подкрепа ще бъдат разделени между службата за възпитателна подкрепа и доставчиците на услуги, което не само дава по-големи възможности на помагането, но и допринася за ясните роли и отговорности на различните участници и заинтересовани страни. Тази система също ще допринесе за социалното включване на децата в конфликт със закона, като развие у тях нова, по-богата идентичност, основана и на вписване в общността. Освен това, програмите могат да се ползват и за други деца и младежи с деструктивно поведение, тъй като предложената система за финансирането им е ефикасна.

6. Развиване на специализирана приемна грижа

От Национална мрежа за децата приветстваме заложената в законопроекта възможност за настаняване на деца в специализирани приемни семейства като една от мерките за специален надзор. Същевременно, отчитайки факта, че такива приемни семейства в момента не съществуват в страната, за да бъде ефективна тази мярка е необходимо да бъдат разработени конкретни планове за развиването на такъв тип специализирана приемна грижа. Това включва обучения, допълнителна подкрепа и стимули за регистрираните приемни семейства, както и

2009 г., в сила от 01.01.2010 г.) Всяка година до 31 март Министерският съвет приема Национална програма за превенция и защита от домашно насилие. (6) (Нова - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 01.01.2010 г.) Средствата за финансиране изпълнението на задълженията по Националната програма по ал. 5 се определят ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година по бюджетите на съответните министерства, определени в програмата. (7) (Нова - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 01.01.2010 г.) Ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година по бюджета на Министерството на правосъдието се определят средства за финансиране на проекти на юридически лица с нестопанска цел, които отговарят на изискванията на ал. 3 и при условие, че те осъществяват дейности по този закон, за разработване и изпълнение на: 1. програми за превенция и защита от домашно насилие, които се отнасят до: а) подготовка и одобряване на програми в учебни заведения;

б) програми за работа с органите на съдебната власт и с органите на Министерството на вътрешните работи;

Чл. 198. (1) Кметът на общината след решение на общинския съвет може да възложи дейности за подкрепа за личностно развитие по чл. 49, ал. 1, т. 2, 3, 4, 5 и 6 на център за подкрепа за личностно развитие от друга община, ако в общината няма център за подкрепа за личностно развитие, който да може да ги осъществи. (2) Кметът на общината след решение на общинския съвет може да възложи предоставянето на дейности по чл. 49, ал. 1, т. 3, 4, 5 и 6 на лицата по чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане, получили лиценз за предоставяне на социални услуги за деца по рода на Закона за закрила на детето. (3) Възлагането по ал. 2 се извършва по реда на чл. 18а, ал. 3 и 4 от Закона за социално подпомагане. (4) Предоставянето на дейностите по ал. 2 се извършва при спазване на държавния образователен стандарт за приобщаващото образование.

Чл. 49. (1) Центровете за подкрепа за личностно развитие според дейността си са за: 1. развитие на интересите, способностите, компетентностите и изявата в областта на науките, технологиите, изкуствата и спорта; 2. кариерно ориентирание и консултиране; 3. превантивна, диагностична, рехабилитационна, корекционна и ресоциализираща работа с деца и ученици; 4. ресурсно подпомагане на деца и ученици със специални образователни потребности; 5. педагогичка и психологическа подкрепа; 6. прилагане на програми за подкрепа и обучение за семействата на децата и учениците с увреждания.

целенасочени действия за подбор на нови. Имайки предвид усилията, които се полагат за развиването на специализирана приемна грижа за конкретни групи деца, като децата с увреждания и непридружените деца, търсещи международна закрила в рамките на националния проект „Приеми ме 2015“, считаме, че за да има приемни семейства, които да поемат ролята, която законопроекът им отрежда, трябва да бъдат създадени условия за това. Това налага в преходните и заключителните разпоредби на проекта на Закон да се предвидят съответните нормативни промени, които да регламентират условията и реда за финансиране на приемните семейства.

7. Необходимост от промени в Закона за МВР и закриване на Домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни

Смятаме, че освен към НК и НПК, изменения би трябвало да се предложат и към Закона за МВР, по отношение на снемането на обяснения, достъпа до правна помощ и начините и отговорностите за информиране на децата и техните семейства за правата им. Сегашната практика на „завеждане на отчет“ и на „снемане на сведения“ създава големи възможности за злоупотреба с власт и нарушаване на правата на непълнолетните, особено тези без добра родителска грижа.

Също така, по време на представянето на пакета законодателни промени, МП направи заявката, че деца повече няма да бъдат наказвани за т.нар. „статусни нарушения“ (които няма да бъдат обект на закона, ако са извършени от възрастен), а малолетните извършители ще бъдат насочвани директно към системата за закрила. От Национална мрежа за децата приветстваме това решение, тъй като според нас децата под 14 годишна възраст трябва да бъдат възприемани единствено като деца в риск, а Комитетът по правата на детето от години препоръчва държавите членки да премахнат разпоредбите относно „статусните нарушения“, „за да се въведе равно третиране по закона за деца и възрастни“. В същото време обаче, в създаденият чл. 95б в Закона за Министерството на вътрешните работи продължава да се предвижда в Домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни да се настаняват „малолетни и непълнолетни заловени в скитничество, просия, проституция, злоупотреба с алкохол, разпространение или употреба на наркотици или други упойващи вещества с цел насочване към подходящи грижи и възпитателни мерки.“

Смятаме, че това не само противоречи на философията и предвижданите промени в проекта на ЗОНПНВМНЛ (тъй като на практика продължава да се използва терминологията от Закона за борба с противообществените прояви), но и възможностите за съдебен контрол в Домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни не отговарят на изискванията на международните стандарти за бързина на изпълнението.

III. Заключение

Национална мрежа за децата категорично подкрепя отмяната на Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и приемането на проекта на Закон за отклоняване и налагане на възпитателни мерки и промените в НК и НПК като считаме, че пакетът промени следва да включи и предложения за промени в Закона за МВР и Закона за закрила на детето.

Вярваме, че съществуващите в момента слабости и предизвикателства могат да бъдат преодолени с ясна политическа воля и лидерство, както и диалог между всички отговорни Министерства, Агенции, експерти и представители на гражданските организации, работещи с деца и семейства, насочен към търсене и взимане на консенсусни решения, които са в най-добрия интерес на децата и осъществяване на тази така дълго чакана и закъсняла реформа, а не на конкретни институции, запазване на статуквото или имитация на реформа.

В тази връзка, настояваме за създаване на План за прилагане на новото законодателство, който да даде рамка и яснота за това как ще се управляват всички предвиджани промени и как те ще бъдат организирани във времето, кои дейности ще бъдат приоритетни, както и какви мерки и гаранции следва да бъдат предприети за осигуряване на необходимия човешки и финансов ресурс за прилагането на новото законодателство.

септември 2017 г.

Национална мрежа за децата