

УЧАСТИЕТО НА ДЕЦАТА ВЪВ ВЗИМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ

(Същност, добри практики и възможности за развитие)

Офелия Кънева

През последните години политиките на Европейския съюз по отношение на правата на децата все повече се насочват към разширяване на активното участие на подрастващите в различните обществени процеси. В този смисъл насърчаването на детското участие във вземането на решения в образователен, правен, политически и обществен контекст е важна част от тези политики. В същото време в България, в рамките на процесите на разширяване на демократичността и активното социално включване, се затвърждава неоспоримостта на детското участие във всички области на живота. Насърчаването на детското участие дава възможност на децата да изразяват своето мнение и пълноценно да участват в процесите на взимане на решения при разработването на политики за тяхното бъдеще, както и да изградят активно гражданско общество. Така постепенно се изгражда български модел за участие на деца във вземане на решения.

Целта на настоящата работа е да разгледа същността на понятието и да даде позитивни примери за детското участие в България (как се случва работата с децата и какво постигат те, чрез участието си във вземането на решения, които пряко ги касаят). Примерите са различни – от политически становища по законопроекта, до практическа намеса в ежедневието на територията на едно малко училище. Ще се направи опит да се представи детското участие в контекста на политиките за деца – от една страна през призмата на Конвенцията за закрила на детето и от друга страна в исторически план – чрез напредъка по темата на Европейския съюз, Съвета на Европа и други организации.

Понятието „детско участие“ описва включването на децата в процеса на вземане на решенията, които засягат живота им. То включва насърчаването и даването на възможност на младите хора да изразяват възгледите си и да споделят мнението си по ключови въпроси. „Правото на участие“ дава възможност на децата да бъдат активни участници в процеси на вземане на решения, които ги касаят пряко, от избор на образование до правото на гласуване (Европейска комисия, Дирекция Правосъдие, 2011). Така понятието „детско участие“ се отнася до включването на децата в решенията, които засягат техния живот, живота на общността и обществото, в което живеят. Детското участие предполага насърчаването на децата и младите хора да мислят за себе си, да изразяват възгледите си и да взаимодействат. Освен това, детското участие може да се отнася както до публични, така и до лични решения; то може да бъде формално или неформално, с по-голям или по-малък обхват, еднократно или системно. Решенията на децата могат да имат пряко въздействие върху планирането и развитието на дадена услуга, както и върху разработването на определена политика. Формите на детско участие са разнообразни и различно

приложени във всяка общност, регион и държава. Разглеждат се три модела за участие. Моделите се различават по степента на ангажираност на децата в самия процес на взимане на решения. По-конкретно моделите са:

- “Консултативен процес (консултативно участие), при който възрастните получават информация от децата по конкретен въпрос или тема.
- Колаборативно/съвместно участие – този процес изисква активното включване на самите деца в планирането, изпълнението, проследяването и оценяването на конкретна дейност или инициатива на организацията
- Участие, иницирано от деца – при това ниво на участие се наблюдава овластяване на децата да поемат инициативата за планирането и изпълнението на конкретни дейности” (Lansdown, 2011).

Правото на детето на участие е предвидено в членове от 12 до 15 от Конвенцията на ООН за правата на детето. Тези членове определят, че детето е **субект** на права и има право да участва активно в упражняването им. Участието се приема не само като право само по себе си, но и като предпоставка за реализиране на всички други права. Конвенцията по правата на детето¹ катализира мощно ангажираността на държавните органи в стимулирането на форми, които да насърчават детското участие по целия свят. Отзвукът от усилията на ООН е „инкорпорирането на правата на детето в законодателството на демократичните държави, съчетано с надлежни механизми за тяхната закрила“ (Янкулова, 2015). Днес, 25 години след приемането на Конвенцията, предизвикателството е те да получат признание и на най-високо, конституционно ниво. Повечето съвременни конституции „се правят“, че не забелязват детето като носител на права, а го споменават предимно като обект на грижа и закрила. В Конвенцията, обаче, се подчертава специално участието на детето във взимането на решения, които го касаят, в членовете от 12 до 15: “Член 12. 1. Държавите - страни по Конвенцията, осигуряват на детето, което може да формира свои собствени възгледи, правото да изразява тези възгледи свободно по всички въпроси, отнасящи се до него, като на тях следва да се придава значение, съответстващо на възрастта и зрелостта на детето...; Член 13.1. Детето има право на свобода на изразяване на мнение. Това право включва свободата да търси, получава и предава информация и идеи от всякакъв вид независимо от границите в устна, писмена, печатна форма или под формата на изкуство, или чрез каквито и да са други информационни средства по избор на детето...”(Конвенция за правата на детето, 1989). Член 12 предвижда, че на детето се предоставя правото да бъде изслушвано по всички въпроси, които го засягат, включително при всички съдебни или административни производства, и

¹ Конвенцията е най-мощно подкрепения международен акт, с най-много ратификации и безспорен лидер в международното съглашение. Единствено САЩ и Сомалия все още не са ратифицирали Конвенцията, но дори и на техните територии детското участие бележи напредък и в него се инвестира.

неговото мнение да бъде взето предвид с дължимата тежест. Членове от 13 до 15 се отнасят до правата на детето, свързани със свободата на изразяване на мнение, свободата на мисълта, съвестта и религията, и свободата на сдружаване.

България като държава насърчава правата на децата и гарантира тяхното участие във всички процеси, засягащи живота им. Всички политики за деца в България следват основаващ се на правата подход, като отчитат принципа за най-добрия интерес на детето и възгледите на самите деца. България е твърдо убедена, че никакво решение или инициатива не трябва да се предприемат или реализират без пълноценното участие на деца и българското правителство полага всички усилия, за да гарантира ефективното участие на децата във всички процеси, които засягат детството им и определят тяхното бъдеще.

България е и активен застъпник на глобално равнище на детското участие и на признаването на децата като двигател на промяната. България е съпредседател на Групата на Приятелите на децата², един от двигателите на Най-големия световен урок (<http://worldslargestlesson.globalgoals.org/fr/>) в изпълнение на Целите за Глобално развитие от Дневен ред 2030 (<http://www.un.org/sustainabledevelopment>), основен партньор на Съвета на Европа в прилагането на Инструмент за оценка на детското участие (Child Participation Assessment Tool, 2016), популяризатор на детското участие в Азия и в серия от двустранни и многостранни отношения демонстрира категорична решимост да превърне детското представителство в реалност.

Като държава – страна по Конвенцията на ООН за правата на детето, България е потвърдила своя ангажимент за подкрепа на детското участие и за насърчаване прилагането на практически механизми за пълноценно участие на децата на всички равнища на вземане на решение. Това става чрез Закона за закрила на детето (чл. 12), Закона за предучилищното и училищното образование (чл. 171), Националната стратегия за детето 2008 – 2018 г., Харта за детско участие (Харта за детско участие, 2015)

Различни механизми за детско участие вече са въведени на училищно, общинско, областно и национално равнище. Така например през 2005 г. Кметът на Община Сливен утвърждава Програма за стажуване на младежи от системата на средното образование в администрацията на Община Сливен, за да мотивира администрацията да приема младите хора; да подготвя служителите да взаимодействат активно с децата и да утвърди отвореност на администрацията към идеите на младите хора.

В нашето законодателство се регламентира от 2003 г. чрез Закона за закрила на детето (чл. 12), дейността на Съвет на децата като консултативен орган на Министерския съвет, изцяло съставен от деца. Реално дейността на

² Неформалната група „Приатели на децата“ от скоро функционира в рамките на Европейския съюз по подобие на групата със същото наименование на ООН. България е съпредседател и на двете групи.

Съвета на децата стартира през 2008 г., като 33 деца от всички области на България заседават четири пъти (нормативно обосновано поне два пъти) в годината с мисия и задачи, които са отражение на Министерския съвет.

За развитие на детското участие през 2012 г. Съветът на децата, в качеството си на правителствен консултативен орган създава Механизъм и Харта за детско участие. Чрез пилотен проект на УНИЦЕФ са създадени 1 областен, 17 общински и 30 училищни съвети в областите Сливен, Монтана и Благоевград.

През 2016 г. регламентът за избор на членовете на Съвета на децата се променя така, че да осигури достъпна и прозрачна процедура за двегодишен мандат на всеки от членовете на Съвета на децата. От 2016 г. Съветът на децата заседава 4 пъти годишно, веднъж на всяко тримесечие. Работата му отразява дневния ред на Националния съвет за закрила на детето, който е най-високият орган за координация на политиката за деца в България. Всички въпроси, по които се произнася Националният съвет за закрила на детето, се взимат с решение, след като бъде взето предвид становището на децата от Съвета на децата. Представител на Съвета на децата лично докладва становището на децата на заседанията на Националния съвет за закрила на детето и пряко участва в дискусиите.

На свое заседание през юни 2016 г., например, членовете на Съвета на децата дискутират необходимостта от промяна на процедурата за осиновяване, част от промените на Семейния кодекс, формирайки следната позиция:

Относно предложения за промени в Семейния кодекс

- *Осиновяването при по-малки деца трябва да се извършва по-бързо, а при големите- по-задълбочено, като се има предвид необходимостта от адаптация и „напасване“.*
- *Необходимо е задължителна продължителна работа на психолози с осиновено дете и неговите родители.*
- ***Задължително осиновяваното дете да разговаря с други осиновени деца, за да споделят опит и да види, че и други деца са в сходна ситуация.***
- *Да се стимулират по различни начини родителите да не изоставят и да не се отказват от своите деца (описано при начините за изпълнение на препоръките на Конвенцията за правата на детето на ООН).*
- ***Да се иска мнението на децата като се питат относно техните желания за бъдещите им родители (по подобие на предпочитанията към децата на кандидат-осиновителите).***

[\(https://sacp.government.bg/bg/savet-na-decata/stanovishta/\)](https://sacp.government.bg/bg/savet-na-decata/stanovishta/)

Предложенията на децата са представени лично на Министъра на труда и социалната политика, на представителя на УНИЦЕФ за България, на заместник-министрите на здравеопазването, образованието и на младежта и

спорта. Писмено, становището им е разпространено до всички релевантни органи в Министерския съвет и до Президента, като същевременно е поднесено на вниманието местната власт и на неправителствения сектор. От получените отговори става ясно, че предложенията са разгледани задълбочено от представителите на институциите и е изразена категорична ангажираност за взаимодействие със Съвета на децата.

Детското участие може да бъде представено чрез самостоятелни инициативи на младите хора, в които те се само-организируют и само-подпомагат. Например чрез идеята на кампанията "Деца помагат на деца" (<http://www.decabg.eu>) млади хора (предимно отличници и доказали се по друг начин в общността) посещават социални центрове, за да разговарят и да си пишат домашните заедно с настанените в съответния център деца. Един от отличниците е незрящо момче от Пловдив, който работи с деца от пловдивска област по математика и английски. В едно от проследените му участия той подчертава посланието: "Искам само да ви кажа, че каквото и да има пред вас, ако го желаете силно, то може да бъде ваше. Не спирайте да искате, не спирайте да се трудите и никога не се отказвайте". Чрез сътрудничеството между децата, посещаемостта в училище се подобрява, мотивацията за учене на въвлечените деца видимо се покачва, което резултира пряко и в успеха в училище и в самочувствието на участниците.

С приемането на Закона за предучилищното и училищното образование през 2015 г. (формулиран в тясно сътрудничество освен с професионалистите, и с децата) се реализира още един ключов етап в усилията на България да достигана на целите на устойчивото развитие с децата. Чрез този нормативен акт устойчивото развитие е заложено като една от деветте ключови училищни дисциплини и темата на устойчивото развитие е интегрирана в цялостния образователен процес. Законът дава право на учениците да участват в живота на училището чрез формите на ученическото самоуправление. Чрез тях те могат "да участват в обсъждането при решаване на въпроси, засягащи училищния живот и училищната общност, в т. ч. училищния учебен план"(Закон за предучилищното и училищното образование , 2015). Освен това учениците получават право на съдействие от училищните власти и от органите на местно самоуправление при изразяване на мнение по въпроси, които пряко ги засягат, както и при участие в живота на общността. По разбираем за децата начин се усвояват главните принципи на устойчивото развитие чрез двупосочен процес на обучение, който мотивира и позволява да се предприемат действия във всекидневния живот, носещи промяна във и отвъд детските общности.

В приетата през 2016 г. НАРЕДБА № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование, детското участие в училище се свързва с формите на ученическо самоуправление и представителство. В тази наредба са утвърдени Рамкови изисвания за създаване и функциониране на ученически съвети (Наредба № 13, 2016).

Съветът на Европа инициира през 2006 г. Препоръка (Council of Europe, 2006) на Комитета на Министрите към страните-членки относно ролята на националните младежки съвети и развитието на младежката политика. През 2015 и 2016 г., 10 години след издаването на Препоръката, администрацията на Съвета инициира серия от мероприятия, за да заостри вниманието на правителствата върху недостатъчно активната им ангажираност с участието на младите хора; в т.ч. и Инструментът за детско участие. През 2016 г. Съветът на Европа публикува процедура за кандидатстване за подпомагане на държавите при оценка на детското участие в съответните страни, тествайки Инструмента за оценка на Съвета на Европа. Кандидатурата на България за участие е приета и заедно с Италия и Латвия държавата ни участва в тестването на инструмента. През целия процес на прилагане на методологията за оценка на детското участие, България е подкрепена от Съвета на Европа чрез обучения и насоки. Въпреки, че се нарича „оценка“, Инструментът е по-скоро метод за ситуационен анализ на детското участие и начин за проследяване на процесите във времето, а не база за съпоставка между различните страни. Инструментът за оценка е методология, чрез които страните самооценяват прилагането на правото на децата да участват.

На 20 ноември 2017 г. УНИЦЕФ и Eurochild организират среща на високо равнище в Европейския парламент в Брюксел с цел Европейският Парламент да поеме ангажимент за насърчаване и улесняване на участието на децата и младите хора в дейностите на Европейския Съюз. Намерението на организаторите е това събитие да положи началото на процес на консултации с деца и млади хора за „бъдещето на Европа, което искат“. Планира се резултатите от инициативата да бъдат представени една година по-късно – през ноември 2018 г.

В рамките на 17тия международен семинар по Правата на човека, част от неформалната дейност на Евро-Азиатското обединение АСЕМ (www.ASEMinfoboard.org), посветен на Правата на децата, през 11.2017 г. България организира специално двудневно събитие по детското участие. Целта му е да подчертае ролята на децата като преки участници в политическия процес и в процеса на взимане на решения, а не като обект на закрила или наблюдатели. Децата от всяка държава-членка на АСЕМ (51 държави) са поканени да следват дневния ред на основния семинар по правата на човека и децата, като участват във формирането на детско мнение и позиция в три основни направления: междудържавно сътрудничество; подкрепа на деца в риск; детско участие. Ключово заключение на страните-членки (последвало участието на децата) е оформянето на препоръка занапред децата да бъдат привлечени като преки участници в международни събития, обвързани с въпроси, които пряко ги касаят, като им се даде устойчива възможност да оформят свои позиции и мнения във всяко от мероприятията (ASEM, 2017).

По инициатива на УНИЦЕФ по време на малтийското ротационно председателство през м. май 2017 г. в Брюксел е учредена неформална „Група на

ЕС на приятелите на децата“ (EU Group of Friends of Children). В нея участват всички ДЧ на ЕС. Създаването ѝ е вдъхновено от „Групата на приятелите на децата и целите за устойчиво развитие“ в Ню Йорк, на която България е постоянен съпредседател. В периода на българското ротационно председателство през 2018 г. , на територията на Европейския Парламент, България организира събитие относно детското участие в процесите на изработване на политики за децата и вземане на решения (наред със серия от мащабни национални и международни събития). Проявата е под егидата на „Групата на ЕС на приятелите на децата “.

Правната закрила на правото на участие на децата и младите хора при взимането на решения е част от националното законодателство (в т.ч. и Конституцията) в България – обстоятелство, което не се открива на такова високо ниво в нормативната уредба на други страни. Този ангажимент е засегнат в няколко основни сфери:

- Училищата и образованието (например посредством задължителното учредяване на училищни съвети);
- Процедурите за закрила на детето, грижите за децата и процесът на осиновяване;
- Попечителството и достъпа в производства по семейното право;
- Наказателните производства.

Макар подчертано напредничав, ходът на страната има нужда от допълнителни усилия за гарантиране на правото на участие на децата, най-малкото в следните области:

- Вземането на решения в семейството;
- Сферата на здравеопазването (съгласието за лечение);
- Имиграционните процедури и производства за предоставяне на убежище;
- Управление на местно ниво (част от местното самоуправление).

Въпреки че изграждането на мрежи и съюзи отнема време, то дава възможност за съвместна мобилизация на всички умения, експертиза и усилия. Превръщането на разпоредбите за детско участие от Конвенцията на ООН за правата на детето в действителност в България е амбициозна цел. Затова е важно да се ангажира и привлече подкрепа от всички възможни източници на местно, регионално, национално и международно ниво.

Използвана литература:

1. Закон за предучилищното и училищното образование. - ДВ, бр. 79, 2015.
2. Конвенция за правата на детето.- Приета от ОС на ООН на 20.11.1989

https://www.unicef.org/magic/media/documents/CRC_bulgarian_language_version.pdf

3. НАРЕДБА № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование. - ДВ, бр. 80, 2016

4. Правата на децата през собственият им поглед.- Европейска комисия, Дирекция Правосъдие 2011 г.

5. Янкулова, Р. Правата на децата и мястото им в българския конституционен модел.- сп. Правна мисъл, № 2, 2015.

6. Харта за детско участие. ДАЗД, 2015
<https://sacp.government.bg/bg/za-deca/harta-za-detsko-uchastie/>

7. Child Participation Assessment Tool.- Council of Europe, 2016
<https://rm.coe.int/16806482d9>

8. Human Rights and Children addressed at the 17th Informal ASEM Seminar.- ASEM, 2017 http://www.asef.org/images/docs/Press%20Release%20-%2017th%20HRS%20Sofia-%20FINAL_4.pdf

9. Lansdown, G. Every Child's Right to be Heard. A Resource Guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No.12, Save the Children, 2011 http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Every-Childs-Right-to-be-heard_0.pdf

10. Recommendation Rec(2006)14 of the Committee of Ministers to member states on citizenship and participation of young people in public life.- Council of Europe, Committee of Ministers , 2006 http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/3084919/CoE_Rec2006_14.pdf/620ff7af-2fc2-45f2-a7a6-b2dcd69f435d