

# Системи за настойничество над деца, лишени от родителски грижи, в Европейския съюз

## Обобщено изложение



*В Хартата на основните права на Европейския съюз са изложени правата, които са пряко свързани с интересите и благополучието на децата, лишени от родителски грижи, най-важните от които са правата на детето (член 24); забрана на робството и принудителния труд (член 5), правото на убежище (член 18), защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране (член 19), недискриминация (член 21) и забрана на детския труд и защита на работещите младежи (член 32).*

Настойниците са основен елемент от системата за закрила на децата, които са лишени от семейна среда и чиито интереси не могат да се представляват от родителите им. По същия начин като родителите настойниците са важни за защита на най-висшите интереси на детето и общото му благополучие, както и за допълване на ограничената правоспособност на детето. Независимо от съществуващите правни разпоредби, системите за настойничество в държавите – членки на ЕС, често не успяват да осигурят подходяща

подкрепа и защита на непридружените деца. Някои непридружени деца нямат назначен настойник, а много често назначените настойници нямат личен контакт с децата и не се срещат лично с тях. Най-често пропуските и предизвикателствата в националните системи за настойничество са свързани с продължителни процедури по назначаване, ограничена наличност на независими и квалифицирани настойници, липса на систематично обучение на настойниците, липса на подходяща подкрепа за децата и настойниците, включително достъп до правна помощ. Ефективните системи за настойничество ще подобрят закрилата на непридружените деца в ЕС и ще осигурят защита на най-висшите им интереси.

Това обобщено изложение на Агенцията на Европейския съюз за основните права прави кратък преглед на системите за настойничество в Европейския съюз, като подчертава техните основни принципи, както и мандата и основните отговорности на настойниците. Направен е и преглед на свързаните с темата инструменти и публикации на ЕС.

## Основни констатации

Както сочат множеството препратки към „законен настойник“ в Конвенцията за правата на детето (КПД) на Организацията на обединените нации (ООН), законните настойници са основен елемент от системата за закрила на децата, които временно или постоянно са лишени от семейна среда и от възможността родителите им да представляват техните интереси.

В стратегията на Европейския съюз (ЕС) (за периода 2012–2016 г.) за премахване на трафика на хора, приета от Европейската комисия през юни 2012 г., се отбелязва липсата на „единно определение за настойник и/или представител в държавите членки, а техните роли, квалификации и разбирането за компетенциите им се различават в отделните държави членки“. За да се

справи с този проблем, Европейската комисия, заедно с FRA, възнамерява да разработи модел за добри практики относно ролята на настойниците и/или законните представители на деца — жертви на трафик (приоритет 2.1, действие 3).

Наскоро FRA организира проучване на наличната документация с цел анализ на системите за настойничество в 28-те държави — членки на ЕС. Проучването обхваща следните четири конкретни области, а именно:

- тип на въведените системи за настойничество;
- профил на назначените настойници;
- процедури за назначаване; и
- отговорности на настойниците.

Резултатите от проучването подпомагат работата на FRA по разработване на наръчник за настойничество, който има за цел да улесни държавите — членки на ЕС, в усилията им за укрепване на техните национални системи за закрила на детето. Наръчникът на FRA, *Настойничество над деца, лишени от родителски грижи — Наръчник за укрепване на системите за настойничество, за да отговарят на специфичните потребности на децата — жертви на трафик*, публикуван през юни 2014 г., е разработен в сътрудничество с Бюрото на координатора на ЕС за борбата срещу трафика към Европейската комисия във връзка с реализиране на стратегията на ЕС за борба с трафика и защита на правата на децата. Този сравнителен анализ е неразделна част от наръчника.

Настоящият сравнителен доклад разглежда основните характеристики на системите за настойничество, въведени да удовлетворяват нуждите на всички деца, нуждаещи се от подобна закрила, както и на децата в риск да се превърнат в жертва на трафик или на друга форма на експлоатация. В тази връзка докладът разглежда как съществуващите системи за настойничество за деца, лишени от родителски грижи, реагират на конкретните нужди и уязвимост на предполагаемите или идентифицираните деца жертви или деца в риск да станат жертви на трафик на хора или експлоатация, напр. непридружени деца.

Целта е да се подпомогнат държавите — членки на ЕС, да определят силните и слабите страни на своите национални системи. Докладът съдейства и за предприемане на подходящи мерки за укрепване на националните системи за настойничество с цел по-ефективна закрила на децата.

## Правна и политическа рамка в Европейския съюз

Редица европейски и международни правни актове имат пряка или косвена връзка с настойничеството (вижте списък на свързаните правни актове в края на обобщеното изложение).

Справянето с трафика на хора е един от основните стратегически приоритети на ЕС и на държавите членки. Трафикът на хора е грубо нарушение на човешките права, изрично забранен в член 5 от Хартата на основните права на ЕС. Това е особено тежко престъпление, което е описано в член 83 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Крайъгълният камък на политиката на ЕС за борба с трафика е Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (Директива за борба с трафика), приета въз основа на член 82, параграф 2 и член 83, параграф 1 от ДФЕС. В центъра на внимание на Директивата са правата на жертвите, като са предвидени редица мерки, насочени конкретно към децата — жертви, напр. назначаването на настойници.

Включваща децата — жертви на трафик, стратегията на Европейския съюз (ЕС) (за периода 2012—2016 г.) за премахване на трафика на хора насърчава зачитане на правата на жертвите и гарантиране на тяхната закрила, като в същото време осигурява подходящо съдействие и достъп до правосъдие. В стратегията се подчертава, че „за да се отговори на различните нужди на различните категории деца, включително жертвите на трафик, трябва да са налице всеобхватни системи, ориентирани към защитата на децата, които да гарантират междуведомствена и мултидисциплинарна координация“. Тя призовава държавите членки да усъвършенстват своите системи за закрила на детето. Стратегията подчертава ясно значението на настойничеството като основен елемент от системите за закрила и призовава Агенцията на Европейския съюз за основните права да работи в сътрудничество с Европейската комисия по този въпрос.

## Национални системи за настойничество

Всяка държава — членка на ЕС, има въведена система за закрила на детето, която осигурява защита на децата, лишени от родителски грижи. Тя се грижи за защита на най-висшите интереси на детето, осигурява правно представителство на

децата, насърчава благополучието им, когато родителите не могат, не желаят или са възпрепятствани, съгласно член 20 от КПД и член 24 от Хартата.

Когато едно дете е лишено от родителски грижи, законодателството на държавата — членка на ЕС, предвижда назначаването на настойник или

представител, който да изпълнява обичайните задължения на родителите. Въпреки това в различните държави членки понятието „настойник“ се използва за лица с различен мандат и функции. Понякога се използват други термини, които описват лицата, изпълняващи задълженията на настойник.

Таблица 1: Национални институции, които се назначават за настойници по закон, когато няма назначено физическо лице, ЕС-28

Държава — членка на ЕС	Име на институцията	Държава — членка на ЕС	Име на институцията
Австрия	Бюро за благополучие на децата и младежите ( <i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i> )	Ирландия	Агенция за децата и семействата
Белгия	Орган за настойничество ( <i>Service des tutelles</i> )	Италия	Местни социални услуги чрез кмета (и центрове за грижи с настаняване при спешни случаи)
България	Агенция за социално подпомагане или директора на центъра за грижи с настаняване	Литва	Общинска служба за защита правата на децата (назначава временно настойничество)
Кипър	Служба за социално подпомагане ( <i>Υπηρείες Κοινωνικής Ευημερίας</i> ) чрез директора на службата	Люксембург	Обществени институции, включително центрове за грижи с настаняване чрез директорите на централните
Чешка република	Служба за социална и правна закрила на детето ( <i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i> )	Латвия	Общинска служба за защита правата на децата ( <i>Orphan's court, Bāriņtiesu</i> ) Ръководителят на институцията за грижи за деца Ръководителят на Център за превенция за малолетни към държавната полиция
Германия	Служба за подпомагане на младежта ( <i>Landesjugendamt</i> )	Малта	Центърът за грижи с настаняване, където е настанено детето
Дания	Държавна администрация ( <i>Statsforvaltningen</i> )	Нидерландия	Nidos Агенция за грижи за младежта ( <i>Bureau Jeugdzorg</i> ) за деца — граждани на страната
Естония	Общинска служба за закрила на детето	Полша	Центърът за грижи с настаняване, където е настанено детето
Гърция	Прокурор от първа инстанция Служба за закрила на детето (още не е създадена)	Португалия	Агенция за грижи Центърът за грижи с настаняване, където е настанено детето
Испания	Служба за подпомагане на младежта за съответния регион „Автономна общност“	Румъния	Директор на центъра за грижи с настаняване Генерална дирекция за социално подпомагане и закрила на детето (ГДСПЗД) ( <i>Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului</i> ) чрез директора на дирекцията
Финландия	Служба за социално подпомагане към общинските власти Директора на приемната институция	Швеция	Служба за социално подпомагане на общинско ниво ( <i>Socialnämnden</i> )
Франция	Служба за закрила на детето ( <i>Aide sociale à l'enfance, Conseil Général</i> ) към местната власт ( <i>Département</i> )	Словения	Центрове за социална грижа ( <i>Centri za socialno delo</i> )
Хърватия	Център за социално подпомагане	Словакия	Служба за трудово-социална помощ и семействата ( <i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i> )
Унгария	Областни служби за настойничество ( <i>járásí gyámhivatalok</i> ), подчинени на Органа за социално подпомагане и настойничество ( <i>Szociális és Gyámhivatal</i> )	Обединено кралство	Няма система за настойничество в Англия, Уелс и Северна Ирландия. Местните власти поемат грижата за децата, но нямат официални представителни функции. В Шотландия има създадена Шотландска служба по настойничество за непридружени деца, която няма нормативен характер.

Бележки: Четири държави — членки на ЕС (Белгия, Дания, Финландия и Нидерландия) са разработили различни системи за настойничество за непридружени деца.

Източник: FRA, 2013 г.

## Липса на еднакъв подход

Повечето държави — членки на ЕС, са поверили функциите за настойничество на общински или местни служби за социално подпомагане, като само в няколко държави членки има централен орган по настойничеството на национално ниво. Понякога, при осигуряване на настойничество на регионално или местно ниво в отделните части на държавата се прилагат различни подходи.

Повечето държави — членки на ЕС, вярват задълженията на физически или юридически лица. По принцип задълженията на настойник приоритетно се възлагат на близки роднини или лица от по-широкия семеен кръг, като по този начин се признава колко е важно да се запазят връзките със семейството и колко са ценни личните взаимоотношения между бъдещия настойник и детето.

Ако обаче няма подходящо лице за настойник сред най-близките роднини на детето или по-широкия семеен кръг, грижата за детето се поема от отговорните национални институции за закрила на детето. В подобни случаи отговорностите на настойник се поемат от служител на институцията за настойничество или на дружество, избрано по закон, или от физическо лице, назначено от съда или друг компетентен орган. Това се случва често при случаи на непридружени деца и деца, които са обект на трафик и експлоатация извън своята държава на произход и нямат близки роднини или други членове на семейството, които живеят в държавата. Този доклад насочва вниманието към ситуации, в които настойничеството не се възлага на роднини на детето или други лица от близкото семейно обкръжение.

## Система за настойничество за деца чужденци

Конституционните или други национални разпоредби в държавите членки обикновено закрилят всички деца, които пребивават на територията, без значение каква е тяхната националност или статут. Независимо от този факт, конкретният миграционен статут или статутът на пребиваване често определят степента и вида на предоставената им защита, и по-специално начина, по който се урежда настойничеството и законното представителство. Няколко държави членки са създали отделна система за настойничество за непридружените деца със статут на временно пребиваващи в държавата членка или без право на оставане. На практика обаче в много повече държави членки се прилага диференциран

подход, който се определя от конкретния статут на детето. Дори по отношение на третирането в ЕС и в Европейското икономическо пространство (ЕИП) на непридружените деца, открити на територията на друга държава — членка на ЕС, проучванията на FRA разкриват, че няма установен еднакъв подход във всички държави членки, а законите и практиките често са неясни или непоследователни.

## Настойничество за деца — жертви на трафик

Нито една държава — членка на ЕС, няма разработена отделна система за настойничество за деца — жертва на трафик. По принцип настойничеството за деца — жертви на трафик попада в общите разпоредби за настойничество, предвидени в гражданското и/или семейното право, независимо от миграционния статут или статута на пребиваване на детето жертва дори в държави членки, където е въведена отделна система за настойничество на непридружени деца. Разпоредбите относно миграцията и предоставянето на убежище важат за децата жертви, които са граждани на трети страни, в случай че не са официално признати за жертви на трафик от компетентните национални органи.

## Независимост и безпристрастност на настойниците

Липсата на конфликт на интереси между потенциалния настойник и детето е ключов фактор при възлагането на настойничество на отделни лица или институции. Начинът, по който се определя независимостта на настойника, е различен в отделните държави — членки на ЕС. Това важи особено при назначаването на настойниците, отговарящи за материална или друг тип грижа за детето, напр. служители, работещи в приемни центрове или други институции за настаняване, където е настанено детето, или при избор на социални работници от сферата на социалното подпомагане. Независимостта на настойниците от органите, отговарящи за въпроси, свързани с миграцията или предоставянето на убежище, също е от значение за непридружените деца, които са обект на миграционните закони или търсят международна закрила. В някои държави — членки на ЕС, миграционните власти играят важна роля при назначаването на настойници или законни представители на деца, граждани на трети страни.



## Трудово-правен статут на настойниците

На практика задълженията за настойничество в държавите — членки на ЕС, се упражняват от служители на институции или на други органи, определени по закон, или от физически лица, назначени от националните компетентни органи за настойници на конкретно дете. Съществуват три категории физически лица, на които може да бъде възложена ролята на настойници:

- близки роднини или лица от по-широкото семейно обкръжение, избрани или назначени от отговорните органи;
- специалисти, които са служители на институции за настойничество или на подобни юридически лица; и
- лица, които нямат връзка с детето, но предлагат услугите си на настойници (наричани в този доклад „доброволци“ настойници) и които са назначени от отговорен орган или, по-често, предлагат услугите си от името на юридическото лице, на което е възложено настойничеството.

В повечето държави — членки на ЕС, съществуват настойници и от трите категории.

В няколко държави членки настойниците са основно „доброволци“, които получават известно възнаграждение като компенсация за времето и разходите, свързани с изпълнение на поетите ангажименти. В някои държави членки, в които настойниците са основно доброволци, са въведени специални процедури за наемане, назначаване и надзор на настойниците. Отговорният орган по настойничеството или друга отговорна институция или неправителствена организация (НПО) се ангажира с наемането на доброволци.

## Квалификации и умения на настойниците

Въпреки че законодателството в повечето държави членки предвижда назначаването на компетентни и квалифицирани настойници, изискванията, свързани с техния професионален опит и образование, са доста общи. В законодателството не се предвижда изрично с каква продължителност или съдържание трябва да са курсовете за обучение на настойниците, като само някои държави членки задължават настойниците да участват в курсове за обучение. Най-общо,

обучението на настойниците не става по систематичен и последователен начин, който да им гарантира, че ще са подготвени да удовлетворят нуждите и уязвимостта на определени групи деца.

Специализираното или разширеното обучение, предлагано на настойниците, с фокус върху специфичните нужди и уязвимости на конкретни групи деца, напр. жертви на трафик или непридружени деца, се различава значително в отделните държави членки. Обикновено не се предлага систематично специализирано обучение по идентифициране, закрила и подпомагане на децата — жертви на трафик. В повечето случаи подобни курсове се организират от НПО, работещи с жертви на трафик.

## Процедури по назначаване

Принципно компетентните съдебни органи и съда назначават настойниците. В много случаи обаче настойничеството се възлага на определена институция чрез съдебно решение или по силата на даден закон. Тази институция на свой ред определя лице — обикновено някой свой служител или доброволец като настойник на конкретното дете. В такъв случай назначаването на физическо лице, което да изпълнява ролята на настойник, се определя вътре в самата институция.

В случаите на деца — жертви на трафик най-често полицията или миграционните органи идентифицират жертвата и уведомяват съда, службите за закрила на детето или организациите за подпомагане на жертви. Някои държави — членки на ЕС, са въвели механизъм за препращане за деца — жертви на трафик, който гарантира назначаване на настойници и подходяща защита на жертвите.

Независимо от нормативните разпоредби, изискващи назначаването на настойниците да става незабавно или в относително разумен срок, в действителност процедурата по назначаване отнема от няколко дни до няколко месеца, а понякога и повече от година. Процедурите по назначаване се различават по същност и по продължителност в отделните държави — членки на ЕС. Подобни различия са по-очевидни в децентрализираните държави, където отговорността за настойничеството е на регионално или местно ниво.

## Задължения и отговорности на настойниците

Мандатът на настойника може да е по-широк и да покрива всички аспекти, свързани с настойничеството, или да се ограничава в определени рамки при възлагането от компетентния орган. Когато възникне втората от двете възможности, възложените задължения и продължителността зависят от конкретната ситуация на детето, неговия миграционен статут и/или статут по пребиваване или конкретните правни процедури, в които участва. Възможно е също задълженията, осигуряващи благополучието на детето и защитата на най-висшите му интереси, да не са взаимосвързани и да се изпълняват от различни лица или институции.

Задълженията и отговорностите на настойниците често се определят по закон на общо основание. Най-често отговорностите, които се възлагат на настойниците в държавите членки, гарантират, че детето получава грижи, подслон, образование и здравни грижи, защита на финансовите интереси и законно представителство (т.е. допълване на ограничената правоспособност на детето). Тези отговорности се изпълняват по различен начин. Настойниците на непридружените деца до известна степен са ангажирани в дългосрочни решения в името на детето.

## Упражняване на законно представителство на настойниците

Задължението за законно представителство на децата е една от основните отговорности на настойника, залегнали в националното законодателство. Настойникът трябва да допълва ограничената правоспособност на детето във всички засягащи правния му статут действия, за които детето няма достатъчно правомощия. Настойниците допълват ограничената правоспособност на детето във връзка с граждански, административни или съдебни процедури. Правата и задълженията на настойника във връзка с подобни процедури по принцип са ясно дефинирани в националното законодателство.

При определени правни процедури представителството на детето се възлага на професионален адвокат. Националното законодателство

обаче не винаги определя ясни правила за взаимодействие между настойника, действащ като законен представител на детето, и адвокатата на детето. Настойникът трябва да се ангажира изцяло и да осигури назначаване на адвокат или друг квалифициран специалист от съответните компетентни органи съгласно националното законодателство. В определени случаи настойникът трябва да упълномощи адвоката да действа от името на детето, особено във връзка със съдебни процедури.

## Законно представителство и правна помощ за децата – жертви на трафик

Специализираната правна помощ и законно представителство във връзка със съдебни процедури са от изключителна важност за децата – жертви на трафик. Въпреки това назначаването на адвокат на детето жертва не винаги е задължително за процедурата, като в определени случаи безплатна правна помощ се предлага само при наличие на средства. В повечето държави членки има ограничен брой адвокати с опит в трафика на хора, които са работили с деца жертви, но те не винаги са на разположение за съдействие в конкретния случай.

## Механизми за отчетност и мониторинг

Ефективният надзор и мониторинг на настойниците е важен за осигуряване на качеството на системите за настойничество. Той гарантира защита на най-висшите интереси на децата, нуждаещи се от грижа, и ги пази от злоупотреба или нарушение на правата им. По принцип органите по настойничество във всички държави членки са въвели вътрешна система за надзор и мониторинг на настойниците, а външният мониторинг е поверен на съдебни или други правораздавателни органи, например прокуратурата. Често съществуващите системи не са ясно структурирани и ефикасни. Липсват достъпни за децата механизми за подаване на жалби. В повечето държави – членки на ЕС, външният мониторинг се извършва от съда, а не от независими институции, макар че съществуват и някои положителни примери.



# Основни принципи на системите за настойничество

Системите за настойничество се различават в отделните държави – членки на ЕС. Въпреки това те си приличат по някои функции и са изправени пред едни и същи предизвикателства. Независимо от типа на системата за настойничество

и националната система за закрила на детето, в която тя функционира, има шест фундаментални принципа, подчинени на международни стандарти, които трябва да се спазват при назначаването на настойник.

Фигура 1: Основни принципи на системите за настойничество



Източник: FRA, 2014 г.

## 1. Недискриминация

Всички деца, лишени от семейната си среда или родителски грижи, имат право на една и съща степен на закрила, независимо от своята възраст, имиграционен статут (т.е. гражданин на ЕС, законно пребиваващ, търсещ убежище, мигрант с нередовен статут), националност, пол, етнически произход или каквото и да е друго основание за дискриминация, посочено в член 21 от Хартата на основните права на ЕС. Специално внимание следва да се обръща на насилието срещу деца по полов признак.

Принципът на недискриминация изисква също така еднаква закрила за всички деца на територията на държавата, независимо от мястото на пребиваване. Държавите — членки на ЕС, следва да хармонизират разпоредбите и услугите за настойничество. Когато системите за закрила са отговорност на регионално или местно правителство, националните правителства следва да гарантират съгласуваност на стандартите и практиките в различните региони и общини на тяхната територия.

## 2. Независимост и безпристрастност

Назначените настойници и законни представители трябва да бъдат в състояние да вземат и осъществяват независими и безпристрастни решения, оценки, действия и представителство, водени от висшите интереси на детето. Не следва да се възлага настойничество и/или задължения за законно представителство на организации, институции и/или отделни лица, ако техните интереси влизат или биха могли евентуално да влязат в конфликт с интересите на детето.

## 3. Качество

Назначените настойници и законни представители следва да притежават подходяща професионална квалификация в областта на благосъстоянието и/или закрилата на детето. Освен това те следва да получават подходящо първоначално и продължаващо обучение от съответните органи. За идентифицирането и закрилата на деца — жертви на трафик е важно настойниците да притежават необходимите знания и умения

за разпознаване на децата жертви. Настойниците, които работят с деца със специални нужди, например деца — жертви на трафик или непридружени деца, трябва да имат също така необходимия експертен опит, за да отговорят ефективно на такива нужди — например знания и опит за работа с преживели травма деца.

## 4. Отчетност

Националното право следва да осигурява правното основание за настойничеството и да определя отговарящия за него орган. Този орган по настойничество следва да носи отговорност и да подлежи на отчетност за действията на назначените настойници. Упражняването на настойничество и други представителни функции следва да подлежи на редовен и независим мониторинг. Правното основание за настойничеството в националното право следва да включва достатъчно точни правни разпоредби, които да определят задълженията и функциите на настойника.

## 5. Устойчивост

Системите за настойничество и законно представителство следва да бъдат неразделна част от националната система за закрила на детето. Държавите следва да предоставят достатъчно човешки и финансови ресурси за функционирането на системата за настойничество. Бюджетът следва да включва разходи, свързани с ефективния мониторинг и надзор на услугите за настойничество, както и с обучението.

## 6. Участие на детето

В разпоредбите и процедурите за настойничество и законно представителство следва да се зачита правото на детето да бъде изслушано и да се отдава необходимото значение на гледната точка на детето. Децата следва да получават по начин, който е разбираем за тях, подходяща информация относно обхвата на режима на настойничество и относно всички налични служби, които биха могли да им окажат съдействие. Децата следва също така да бъдат подходящо информирани за своите права и възможността за подаване на жалби, ако чувстват, че техните настойници не зачитат техните права.





## Мандат на настойник

Използването на понятията „настойник“, „представител“ и „законов представител“ не е последователно, а в термините, използвани на национално ниво, също се отчитат разминавания, затова трябва да се обръща внимание на функциите на назначеното лице, а не на неговата длъжност или терминологията, използвана на национално ниво.

За настойник се счита независимо лице, което защитава най-висшите интереси на детето и общото му благополучие, като за целта, когато

е необходимо, допълва ограничената правоспособност на детето вместо родителите му.

Настойник, изпълняващ и трите функции, трябва да се назначава за всички деца, лишени от родителски грижи, например непридружените деца. Това ще спомогне за защита на най-висшите интереси на детето и за гарантиране на общото му благополучие. Това излиза извън чистото представителство във връзка с определени процедури или допълване на ограничената правоспособност на детето при необходимост.

Фигура 2: Мандат на настойника



Източник: FRA, 2014 г

Настойникът се различава от квалифицирания адвокат или друг правен специалист, който осигурява правна помощ, говори от името на детето и законно го представлява в писмени изявления и лично пред административни и съдебни органи в наказателни производства, производства за предоставяне на убежище или други правни производства, предвидени в националното право.

Настойникът също така трябва да бъде разграничаван от социалните работници и другите лица, полагащи грижи, отговарящи за материалните нужди на детето. Социалните работници или другите лица, полагащи грижи, и лицата, предоставящи ежедневни грижи на детето, не са настойници освен ако в резултат на законова разпоредба те носят отговорност за благосъстоянието на детето и допълват ограничената правоспособност на детето.

Отговорността за законното представителство на детето в рамките на определени правни или

административни производства може да бъде отделена от другите две функции на настойничеството. В този случай тази отговорност се прехвърля единствено на независимо лице или институция, обикновено наричани „законен представител“ или „представител“. Представителите, за разлика от настойниците, имат ограничен мандат, който често е точно определен при тяхното назначаване: да представляват детето в конкретно производство.

Поради това винаги следва да се назначава настойник, който може да покрие всичките три функции от фигура 1, когато детето е лишено от родителски грижи. Това ще помогне да се гарантира, че висшите интереси и общото благосъстояние на детето са защитени и гарантирани. Това далеч надхвърля чистото представителство в определено производство или допълването на ограничената правоспособност на детето при необходимост.

## Основни отговорности на настойника

Задачите и отговорностите на настойника трябва да се определят от националното законодателство или чрез политически актове а, където е необходимо, да се уточняват допълнително чрез официални наръчници. Настойниците трябва да спазват стриктно четирите основни принципа на Конвенцията за правата на детето на Организацията на обединените нации във всеки аспект от работата си през целия период на назначението. При липса на родители или ако родителите са лишени от родителска отговорност, настойникът е длъжен да защитава и осигурява

благополучието на детето. При всяко вземане на решение във връзка с детето ролята на настойника е да гарантира спазване на принципа за защита на висшите интереси на детето. Настойникът трябва да се увери, че на детето е дадена възможност да бъде изслушано и че на неговото мнение и възгледи е отдадено необходимото значение. Настойникът трябва да информира детето и да се консултира с него по всички аспекти на работата си като настойник, като взема предвид зрелостта и степента на развитие на детето.

Фигура 3: Основни задачи на настойника



## Изграждане и поддържане на отношения на доверие с детето

Отношенията на доверие между настойника и детето са съществена предпоставка за ефективно настойничество. Без доверие настойникът няма да бъде в състояние да разбере желанията и чувствата на детето, което ще затрудни застъпването на неговите висши интереси.

Настойникът следва да общува с детето по подходящ за детето начин, като проявява уважение към неговата култура и като възприема съобразен с пола подход. Макар че много фактори оказват влияние за това дали ще бъде изградено доверие или не, следните четири са от особено значение:

- да уважава възгледите на детето;
- да се отнася към детето с уважение и достойнство;
- да бъде на разположение и достъпен за детето;
- да зачита поверителността.

Честите контакти и достъпността на настойника са необходими елементи при изграждането на отношения на доверие с детето.

Настойниците, които работят с деца – жертви на трафик, следва да са наясно с въздействието, което преживяното при трафика може да има върху поведението на детето, както и с последствията от травмата. Например преживелите травма хора често имат проблеми с паметта и не могат да си спомнят подробности за събитията или могат с течение на времето да си спомнят различни неща. Това не означава, че детето лъже или че няма доверие на настойника. Настойникът следва да повишава осведомеността за тези аспекти на другите специалисти, които работят с детето.

Емоционалните грижи за детето са основна необходимост, която настойникът не следва да пренебрегва. Назначените настойници трябва да бъдат подкрепяни при изпълнението на тяхната роля, включително при предоставянето на тези емоционални грижи, по-специално като се гарантира, че натовареността им с работа и възложените им случаи им дават възможност да прекарват достатъчно време с детето и да изградят лични отношения с него.

## Списък на правните актове по темата

Нормативни актове на ЕС	
<b>Харта на основните права на ЕС</b>	Харта на основните права на Европейския съюз, ОВ С 364, 2000 г., том 43, 18 декември 2000 г.
<b>Директива относно условията на приемане (2013/33/ЕС)</b>	Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96)
<b>Директива относно процедурите за убежище (2013/32/ЕС)</b>	Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60)
<b>Регламент „Дъблин“ (ЕС) № 604/2013</b>	Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31)
<b>Директива за правата на жертвите (2012/29/ЕС)</b>	Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57)
<b>Директива относно признаването (2011/95/ЕС)</b>	Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 20.12.2011 г., стр. 9)
<b>Директива относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография (2011/92/ЕС)</b>	Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография и за замяна на Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета (ОВ L 335, 17.12.2011 г., стр. 1)
<b>Директива относно борбата с трафика на хора (2011/36/ЕС)</b>	Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 15.4.2011 г., стр. 1)
<b>Директива относно връщането (2008/115/ЕО)</b>	Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98)
<b>Регламент „Брюксел II“</b>	Регламент (ЕО) № 2116/2004 на Съвета от 2 декември 2004 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2201/2003 относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и дела, свързани с родителската отговорност, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1347/2000 по отношение на договорите със Светия престол (ОВ L 367, 14.12.2004 г., стр. 1)
<b>Директива относно разрешенията за пребиваване на жертви на трафик на хора (2004/81/ЕО)</b>	Директива 2004/81/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи (ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 19)
<b>Директива за свободното движение (2004/38/ЕО)</b>	Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77)



<b>Международни правни актове</b>	
<b>Конвенция на Организацията на обединените нации за правата на детето, ООН</b>	Конвенция на Организацията на обединените нации за правата на детето, ООН, Ню Йорк, 20 ноември 1989 г., Поредица договори, том 1577, стр. 3
<b>Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора</b>	Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, Варшава, 2005 г.
<b>Конвенция за статута на бежанците, 1951 г.</b>	Конвенция за бежанците, 1951 г., ООН, Поредица от договори, том 189, стр. 137
<b>Хагската конвенция, 1993 г.</b>	Конвенция от 29 май 1993 г. за защита на децата и сътрудничество в областта на международното осиновяване
<b>Хагската конвенция, 1996 г.</b>	Конвенция от 19 октомври 1996 г. относно компетентността, приложимия закон, признаването, изпълнението и сътрудничеството по отношение на родителската отговорност и мерките за закрила на децата
<b>Други необвързващи правни източници</b>	
<b>Общ коментар № 6 на Конвенцията на ООН за правата на детето</b>	Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 6, Третиране на непридружени и разделени от семействата си деца извън тяхната държава на произход, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6.
<b>Общ коментар № 12 на Конвенцията на ООН за правата на детето</b>	Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 12, Правото на детето на изслушване, 1 юли 2009 г., CRC/C/GC/12
<b>Общ коментар № 13 на Конвенцията на ООН за правата на детето</b>	Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 13, Правото на детето на закрила от всички форми на насилие, 18 април 2011 г., CRC/C/GC/13
<b>Общ коментар № 14 на Конвенцията на ООН за правата на детето</b>	ООН, Комитет по правата на детето, Общ коментар № 14 (2013 г.) относно правото на детето на защита на висшите му интереси като първостепенно съображение, 29 май 2013 г., CRC/C/GC/14
<b>Резолюция 64/142. Насоки за алтернативна грижа за децата</b>	Общо събрание на ООН, Резолюция 64/142, Насоки за алтернативна грижа за децата, 24 февруари 2010 г., A/RES/64/142
<b>Насоки на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето</b>	Съвет на Европа, Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето, приети от Комитета на министрите на 17 ноември 2010 г. на 1098-то заседание на заместник-министрите) – редактирана версия, 31 май 2011 г.
<b>Съвет на Европа, Проекти за житейско развитие за непридружени непълнолетни лица мигранти</b>	Съвет на Европа, Комитет на министрите, Препоръка CM/Rec(2007)9 на Комитета на министрите до държавите членки относно проекти за житейско развитие за непридружени непълнолетни лица мигранти, 12 юли 2007 г.



Настойниците са важна част от системата за закрила на деца, които са временно или постоянно лишени от семейна среда и нямат родители, които да представляват интересите им. Съществуват големи различия между типовете настойничество, предлагано на децата в рамките на държавите — членки на Европейския съюз (ЕС). В този доклад се разглеждат основните характеристики на системите за настойничество, въведени да удовлетворяват нуждите на всички деца, които имат нужда от подобна закрила, както и на децата в риск да се превърнат в жертва на трафик или на друга форма на експлоатация. В него се разглеждат четири конкретни аспекта, а именно — съществуващите типове системи за настойничество, профилът на назначените настойници, процедурите за назначаване и отговорностите на настойниците. В доклада се разглежда как съществуващите системи реагират на конкретните нужди и уязвимост на предпологаемите или идентифицираните деца — жертви или деца в риск да станат жертви на трафик на хора или експлоатация, напр. непридружени деца. Този сравнителен доклад съдейства за по-точното определяне на силните и слабите страни на националните системи за настойничество и подпомага вземащите решения в предприемането на мерки за насърчаване на ефективната закрила на всички деца.

## Допълнителна информация:

За пълната версия на доклада на FRA – *Системи за настойничество над деца, лишени от родителски грижи, в Европейския съюз*, вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>

Вижте също и други публикации на FRA в тази област:

- FRA (2016 г.), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, [Ключови въпроси на миграцията: една година от първоначалното отчитане], Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>
- FRA-Европейска Комисия (2014 г.), *Настойничество над деца, лишени от родителски грижи – Наръчник за укрепване на системите за настойничество, за да отговарят на специфичните потребности на децата – жертви на трафик*, Наръчник, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (наличен на всички официални езици на ЕС)
- FRA-ECtHR (2014 г.), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (наличен на всички официални езици на ЕС и на други езици)
- FRA (2011 г.), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, [Отделени от семействата си търсещи убежище деца в държавите — членки на ЕС], Сравнителен доклад, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/separated-asylum-seeking-children-european-union-member-states>

За преглед на дейностите на FRA в областта на правата на детето, убежището и миграцията вижте:

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Служба за публикации

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2018 г.

Снимка: © Shutterstock

## FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия  
Тел.: +43 158030-0 – Факс: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-896-3; doi:10.2811/060393  
PDF: ISBN 978-92-9491-881-9; doi:10.2811/155877