



# ЗДРАВИ **И** НЕВРЕДИМИ

КАКВО МОГАТ ДА НАПРАВЯТ ДЪРЖАВИТЕ, ЗА ДА ГАРАНТИРАТ  
ЗАЧИТАНЕТО НА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА НЕПРИДРУЖЕНИТЕ И  
РАЗДЕЛЕНИ ОТ СЕМЕЙСТВАТА СИ ДЕЦА В ЕВРОПА



# ЗДРАВИ И НЕВРЕДИМИ

**КАКВО МОГАТ ДА НАПРАВЯТ ДЪРЖАВИТЕ, ЗА ДА ГАРАНТИРАТ  
ЗАЧИТАНЕТО НА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА НЕПРИДРУЖЕНИТЕ И  
РАЗДЕЛЕНИ ОТ СЕМЕЙСТВАТА СИ ДЕЦА В ЕВРОПА**

Съвместна публикация на ВКБООН и УНИЦЕФ, с финансовата подкрепа на Мемориалния фонд „Даяна, принцесата на Уелс“.

Проектът е координиран от Бюрото на ВКБООН за Европа в тясно сътрудничество с отдела за международна закрила на ВКБООН и програмния отдел и отдела за данни, изследвания и политики на УНИЦЕФ.

За публикацията бяха използвани приносът и експертният опит на широк кръг участници в системата на закрилата на детето в държавите – членки на ЕС и държавите от ЕАСТ, включително международни организации, правителствени и неправителствени организации и академични среди и институции за настояничество. Бяха проведени национални консултации със заинтересовани страни от съответните правителства, с гражданското общество и с детски омбудсмани, информацията от които беше използвана при изготвянето на настоящия документ, като благодарение на тези консултации той стигна до различни експерти, които имаха възможност да се срещнат с нас и да споделят своето мнение.

Настоящата публикация е изготвена от г-жа Кристина Йесперсен. Използвани са изследвания и технически принос на г-жа Надин Финч. Г-жа Андреа Фонкеман, старши съветник по политиките в Бюрото за Европа координира изготвянето на настоящата публикация.

Специални благодарности на колегите от ВКБООН в националните офиси на ВКБООН, както и на националните комитети на УНИЦЕФ, които допринесоха със съвети за примерите от националната практика.

Снимка на корицата: © ВКБООН / Н. Davies

© ВКБООН/УНИЦЕФ, октомври 2014 г.

Layout & Design: BakOS DESIGN

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1</b>	<b>ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩ ПРЕГЛЕД</b>	<b>6</b>
1.1	Контекст	7
1.2	Да разберем мобилността на децата	8
1.3	Прилагане на принципа за най-добрия интерес	9
1.4	Цел на настоящия документ	11
<b>2</b>	<b>ПРАВНИ И ОПЕРАТИВНИ РАМКИ</b>	<b>12</b>
2.1	Международно право	13
2.2	Регионално право и политика	14
2.3	Допълнителни оперативни рамки	17
<b>3</b>	<b>ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОНЯТИЯТА</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПА ЗА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС В ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ</b>	<b>24</b>
4.1	Пристигане и предварително идентифициране	25
4.2	Достъп до територия и идентифициране	27
4.3	Регистрация и подготвяне на документите	30
4.4	Насочване към държавните служби за закрила на детето	33
4.5	Планиране на процеса	37
4.6	Прилагане на принципа за най-добрия интерес в процедурите за закрилата и имиграцията	41
4.7	Определяне на трайно решение	44
4.8	Наблюдение	51
<b>5</b>	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>52</b>

## Фигури

Фигура 1: От теория към практика: прилагане на принципа за най-добрия интерес.....	16
Фигура 2: От пристигането до трайното решение: прилагане на принципа за най-добрия интерес .....	23

## КАРЕТА

Каре 1: Гаранции .....	21
Каре 2: Задържане.....	26
Каре 3: Участници и заинтересовани страни около детето .....	27
Каре 4: Зачитане на най-добрия интерес на детето в мащабни смесени миграционни потоци .....	28
Каре 5: Изграждане на доверие .....	30
Каре 6: Участие на детето .....	31
Каре 7: Издирване на семейството .....	32
Каре 8: Определяне на възрастта.....	34
Каре 9: Прилагане на цялостен подход .....	35
Каре 10: Събиране на информация .....	38
Каре 11: Поверителност и обмен на данни.....	39
Каре 12: Неизчерпателен списък на елементите на най-добрия интерес .....	42
Каре 13: Определяне тежестта на елементите на най-добрия интерес.....	43
Каре 14: Постигане на баланс между най-добрия интерес на детето и другите интереси .....	44
Каре 15: Минимални гаранции в случаи на връщане .....	48
Каре 16: Навършване на 18-годишна възраст .....	50

# 1 ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩ ПРЕГЛЕД

## 1.1 Контекст

През последните години все повече непридружени или разделени от семействата си деца пристигат в Европа. През 2012 г. общо 13 320 деца са потърсили международна закрила в Европейския съюз (ЕС) и в Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария – държави от Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), което представлява увеличение в сравнение с 2011 г., когато броят им е бил 12 225 деца<sup>1</sup> и с 2010 г. – 10 845 деца. През 2013 г. са подадени 12 430 молби.<sup>2</sup> Тези цифри обаче представляват само част от общия брой на непридружените или разделени деца, които са извън държавата си на произход или обичайно местопребиваване и се намират в държави от ЕС или ЕАСТ.<sup>3</sup> Много от непридружените или разделени деца не се регистрират пред съответните органи, тъй като не могат или се страхуват да направят това или са били посъветвани от членове на семейството, свои връстници или каналджии да продължат към друга дестинация. Обезпокоителен е фактът, че други деца не могат да се свържат с властите, тъй като са контролирани от трафикантите и са предназначени за сексуална, трудова или друг вид експлоатация в Европа. Възможно е в статистическите данни да не е отразен допълнителен брой непридружени или разделени от семействата си деца (*по-нататък в текста – разделени деца*), тъй като те не кандидатстват за международна закрила или са били насочени към специализирани процедури за деца – жертви на трафик.

Непридружените или разделени деца напускат държавите си на произход по различни причини. Те могат да бягат от преследване, въоръжен конфликт, експлоатация или бедност. Възможно е да са били изпратени от членовете на семейството си или самите те да са решили да напуснат държавата си, за да осигурят оцеляването си, или за да получат образование или работа. Може да са били отделени от семействата си по време на бягство или да се опитват да се съберат с родителите си и или с други членове на семейството. Възможно е да са станали жертви на трафик. Често става дума за комбинация от няколко фактора.

Независимо обаче от обстоятелствата и причините, поради които са в движение, всички непридружени или разделени деца се отличават с две основни характеристики. Първо, те са деца и трябва преди всичко да се третират като такива. Второ, като деца, които временно или постоянно са лишени от подкрепящата ги семейна среда, те имат право на специална закрила и помощ.<sup>4</sup>

Все пак относително високият брой непридружени или разделени деца, които пристигат или се движат в рамките на Европа, поставя съвсем реални предизвикателства пред държавите. Те се изразяват в натиск върху ресурсите за предоставяне на подходяща грижа и подкрепа на новопристигналите за издирване на семействата и определяне на най-добрия интерес на детето при намирането на трайно решение. Той е предизвикателство и за държавите, които се стремят да изпълняват ангажиментите си, произтичащи от Конвенцията за правата на детето (КООНПД), Хартата на ЕС за основните права и директивите и регламентите на ЕС.

От практическа гледна точка въпросът за непридружените или разделени деца в Европа е сложен проблем, който изисква държавните ведомства да намерят нови методи за съвместна работа в иновативни конфигурации и с нови партньори. Настоящият документ има за цел да подпомогне тези усилия, като се поставя акцент върху това как държавите могат да приложат на практика принципа за най-добрия интерес, залегнал в член 3, параграф 1 от КООНПД, който гласи: „Най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата.“

<sup>1</sup> Данни на Евростат, цитирани в „Работен документ на службите на Комисията относно изпълнението на Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица. Придружаващ документ: „Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Междинен доклад за изпълнението на Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица /COM/2012/0554 окончателен/28 септември 2012 г., <http://goo.gl/Wfter6>

<sup>2</sup> Статистическите данни на Евростат за 2012 и 2013 г. са достъпни на <http://goo.gl/i0TnSX>

<sup>3</sup> Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, декември 2011 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html>. Вж. също Европейски съюз: Европейска комисия, *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010 – 2014 г.)*, 6 май 2010 г., COM(2010) 213/3, <http://goo.gl/j6baKo>

<sup>4</sup> Вж. член 20 от Конвенцията на ООН за правата на детето, 20 ноември 1989 г., ООН, Treaty series, т. 1577, стр. 3, [http://www.unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/CRC\\_bg.pdf](http://www.unicef.bg/assets/CRC_Materials/CRC_bg.pdf)



© Minor Ndako

## 1.2 Да разберем мобилността на децата

Специфичната уязвимост и необходимостта от закрила на децата, които стават мигранти по своя инициатива, се разглеждат в отделно изследване. В проучване, проведено от УНИЦЕФ, Международната организация по миграция (МОМ) и Международната организация на труда (МОТ), заедно с редица партньорски НПО<sup>5</sup>, се изследва динамиката на мобилността сред децата и младите хора в Западна Африка, което спомага за разбирането на това разпространяващо се явление. В проучване на ВКБООН от 2014 г.<sup>6</sup> подобна динамика също се изследва при деца, които напускат Централна Америка и Мексико.<sup>7</sup> В ръководено от ВКБООН транснационално проучване са документирани движенията на деца по основен транзитен маршрут в ЕС, Гърция, Италия и Франция, като в него се предлага пропуските в закрилата да се решават чрез повишаване на осведомеността по отношение на приемането, предоставянето на консултации и насочването.<sup>8</sup> В няколко проучвания на УНИЦЕФ се подчертава положението на децата – жертви на трафик в Европа, сред които *Трафикът на деца в скандинавските държави: преосмисляне на стратегиите и националните мерки*<sup>9</sup>, в което се разглеждат специфични политически препоръки за мерки, целящи зачитане на най-добрия интерес на детето, включително необходимостта да се формализират тези мерки, като се използва определянето на най-добрия интерес (BID). В проучване, проведено от Агенцията на ЕС за основните права (FRA), се акцентира върху специфич-

<sup>5</sup> PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, MOT, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide a l'Enfance-Suede, УНИЦЕФ – Регионален офис за Западна и Централна Африка, *Which Protection for Children Involved in Mobility in West Africa? Our positions and recommendations, Project of Joint Regional Study on the Mobility of Children and Youths in West Africa*, юни 2011 г., <http://goo.gl/Y1fk7q>

<sup>6</sup> ВКБООН, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, март 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

<sup>7</sup> ВКБООН, *Protecting children on the move*, юли 2012 г. <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>

<sup>8</sup> Обобщено в УНИЦЕФ, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First*, октомври 2007 г., [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct\\_in\\_europe\\_full.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf)

<sup>9</sup> УНИЦЕФ, Изследователски център „Иноченти“, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*, декември 2011 г., [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic\\_countries.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf)



ни въпроси, свързани със закрилата на непридружените или разделени деца.<sup>10</sup> Освен това в съвместно проучване на ВКООНПЧ-УНИЦЕФ относно съдебното изпълнение на член 3 от КООНПД е представена съдебната практика, свързана с принципа за най-добрия интерес на детето, прилагана по отношение на деца мигранти.<sup>11</sup> В две проучвания, поръчани от ВКБООН през 2010 г.,<sup>12</sup> в които се разглежда положението на афганистански деца, пристигащи в Европа, се подчертава необходимостта от въвеждане на процедури за определяне на най-добрия интерес (BID) в индустриализираните държави. В тези проучвания се подчертава също така, че Насоките на ВКБООН за определяне на най-добрия интерес на детето<sup>13</sup> и Наръчникът на ВКБООН за прилагане в практиката на Насоките на ВКБООН за определяне на най-добрия интерес<sup>14</sup> са изготвени за ситуации, в които ВКБООН и партньорите му са ръководели мерките за закрила и не са приложими без сериозно адаптиране в индустриализираните държави, които по принцип разполагат с по-развити системи за закрила на детето и за убежище и имиграция.

### 1.3 Прилагане на принципа за най-добрия интерес

През последните години са положени значителни усилия за въвеждане на принципа за най-добрия интерес в политиката и законодателството. Процесът се дължи предимно на интегрирането на КООНПД на национално равнище, но също и на регионалните политики като Плана за действие (2010 – 2014 г.) на Европейската комисия относно непридружени непълнолетни лица.<sup>15</sup>

В Плана за действие Комисията признава необходимостта от общ подход на ЕС за закрила на тези деца, като набляга върху намирането на трайно решение. Това може да се случи под формата на връщане и повторно интегриране в държавата на произход, предоставяне на международна закрила или друг правен статут, който позволява на децата да се интегрират успешно в държавата на постоянно пребиваване или решение в трета държава. Въпреки това правилното решение може да се намери единствено като се установи какво би било на най-добрия интерес на отделното дете.

УНИЦЕФ и ВКБООН желаят да подпомогнат държавите при определяне на оптималните начини за изпълнение на отговорностите им за защита на правата и на най-добрия интерес на непридружените или разделени деца в Европа. Децата, които се оказват без родителска подкрепа, са зависими от държавата, която следва да отстоява правата им. Намирането на начини, по които това може да бъде постигнато, става все по-сложно, но не и по-малко наложително.

<sup>10</sup> FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report, декември, 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

<sup>11</sup> УНИЦЕФ, *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children*, юни 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/5135ae842.html>

<sup>12</sup> ВКБООН, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, юни 2010 г., PDES, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. ВКБООН, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden*, юни 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>

<sup>13</sup> ВКБООН, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, май 2008 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

<sup>14</sup> ВКБООН, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, ноември 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

<sup>15</sup> Европейска комисия, *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010 – 2014 г.)*, 6 май 2010 г., COM(2010) 213/3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0213&from=BG>

**Мандатът на ВКБООН**, определен в неговия Статут,<sup>16</sup> е да предоставя международна закрила и трайни решения<sup>17</sup> за тежкото положение на бежанците. Предвид факта, че децата съставляват значителен дял от насилствено разселеното население и че те са изправени пред особени рискове за закрилата си, откликването на специфичните им потребности е ключов приоритет. Ангажираността на ВКБООН към закрилата на насилствено разселени деца беше препотвърдена в „*Рамка за закрила на децата*“, публикувана през юни 2012 г.<sup>18</sup> Рамката поставя Конвенцията за правата на детето в основата на мандата на ВКБООН за предоставяне на закрила и доразвива политиката и съществуващите насоки на ВКБООН за закрила на децата и съответните заключения на Изпълнителния комитет.<sup>19</sup>

На УНИЦЕФ е възложен **мандат** от Общото събрание на Организацията на обединените нации да се застъпва за защитата на правата на децата, да спомага за удовлетворяване на основните им потребности, и да разширява възможностите за постигане на пълния им потенциал. УНИЦЕФ се ръководи от Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД) и се стреми да установи правата на детето като законови задължения, гарантиращи етични принципи и международни стандарти на поведение спрямо децата. УНИЦЕФ е поел ангажимент да осигурява специална закрила на децата в най-неравностойно положение. Застъпването за правата на детето е основна функция на УНИЦЕФ като международна организация, а и на националните комитети на УНИЦЕФ в индустриализираните държави. Както се посочва в Стратегията на УНИЦЕФ за закрила на детето,<sup>20</sup> „УНИЦЕФ ще насърчава закрилата на детето чрез застъпничество както в развитите, така и в развиващите се държави посредством изследвания и информация, съществуващи партньорства и нови възможности.“

<sup>16</sup> Общо събрание на ООН, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 декември 1950 г., A/RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, (“UNHCR Statute”).

<sup>17</sup> Вж. член 1 от Статута на Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците (the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), приет с Резолюция на Общото събрание 428 (V), 14 декември 1950 г., A/RES/428(V). В Статута изрично се възлага на Върховния комисар да предоставя закрила, като „подпомага усилията в държавния и в частния сектор за насърчаване на доброволното репатриране или асимилиране в нови национални общности“ (член 8, буква в)) и призовава държавите да сътрудничат за насърчаване на асимилицията на бежанците, по-специално като улеснява натурализирането им (член 2, буква д)). Във връзка с презаселването в трета държава вж. член 9 от Статута на ВКБООН; вж. също член 2, буква е) за документите за пътуване и други документи, които позволяват презаселването; член 2, буква ж) и член 8, буква д) относно прехвърлянето на активи на бежанци в трети държави. Общо събрание на ООН, *Статут на Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците*, 14 декември 1950 г., A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>

<sup>18</sup> ВКБООН, *A Framework for the Protection of Children*, юни 2012 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

<sup>19</sup> Това включва UNHCR *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, февруари 1997 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, UNHCR *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, май 2008 г., <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, ВКБООН, UNHCR *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, декември 2009 г., HCR/GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, ВКБООН, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, ноември 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> и *Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion No. 107 on Children at Risk*, 5 октомври 2007 г., No 107(LVIII) – 2007 г., <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

<sup>20</sup> УНИЦЕФ, *Child Protection Strategy*, май 2008 г., <http://www.unicef.org/protection/files/CP Strategy English.pdf>



## 1.4 Цел на настоящия документ

Настоящият документ има за цел да помогне на държавите от ЕС и ЕАСТ при прилагане на принципа за най-добрия интерес като първостепенно съображение в работата им с непридружени и отделени от семействата си деца на тяхната територия. В документа се посочва, че този принцип може да се прилага под различни форми и поради това целта му не е да препоръча един определен набор от структури или процедури. В него обаче се предлагат елементи, които държавите могат да решат да използват, за да изпълнят международните правни стандарти и задължения.

Като се отчитат предприетите важни стъпки и съществуващият богат опит, в документа се използват примери от практиките на държавите – членки на ЕС и някои други държави. Тези ценни практики представляват моментна снимка и са подбрани с цел да покажат възможните методи за структуриране на процедурите и да дадат идеи за нови начини, по които системите за закрила на детето може да продължат да се развиват с оглед на развиващите се потребности и изисквания на системата. Към момента на изготвяне на публикацията няколко държави са в процес на формулиране и създаване на процедури и структури за прилагане на принципа за най-добрия интерес и се очаква, че настоящият документ ще предостави информация в подкрепа на тези усилия.

Настоящият документ е предназначен да бъде използван главно от разработващите политики лица, както и от публични и частни институции в държавите от ЕС и ЕАСТ, които желаят да въведат или да усъвършенстват механизмите за идентифициране на непридружени и разделени деца при спазване на принципа за най-добрия им интерес като първостепенно съображение, включително при определянето на трайни решения за тях. Този документ може също така да представлява интерес за други участници в системите за закрила на детето като адвокати, социални работници, представители/настойници, съдебната система и детските омбудсмани. По този начин, докато документът доразвива въведената на регионално равнище правна и политическа рамка, принципът за най-добрия интерес, залегнал в член 3 от КООНПД, се прилага за всяка държава, която е ратифицирала КООНПД. Поради това настоящият документ може да предложи идеи на други държави, които разработват или усъвършенстват своите системи за закрила на детето и международна закрила и имиграционната си система.

## 2 ПРАВНИ И ОПЕРАТИВНИ РАМКИ



Правата на непридружените и разделени деца са залегнали както в международното право, така и в регионалното право и освен това се привеждат в действие чрез политиките и насоките в европейски контекст. Макар една по-широка правна дискусия да надхвърля целта на документа, в настоящия раздел се представя правната рамка относно принципа за най-добрия интерес за улеснение при правене на справки и за да се припомни правната основа, на която почива документът.

## 2.1 Международно право

Конвенцията за правата на детето,<sup>21</sup> приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 20.11.1989 г., е ратифицирана от всички държави – членки на ООН, с изключение на три от тях.<sup>22</sup>

Тя е основният правен инструмент в областта на закрилата на детето. Конвенцията включва четири общи принципа:

- **Най-добрия интерес** на детето (член 3)

---

- **Недопускане на дискриминация** (член 2)

---

- **Право на живот, оцеляване и развитие** (член 6)

---

- **Право на изслушване** (член 12)

---

Освен тези четири принципа КООНПД предвижда редица основни права, които включват по-специално необходимост от закрила от злоупотреба, експлоатация и negliжиране и значението на физическото и умственото развитие на детето. В нея се отделя специално внимание на ролята на семейството при предоставянето на грижа за детето, на потребностите от специална закрила на деца, лишени от семейната си среда, както и на търсещите международна закрила деца и децата бежанци.

Комитетът по правата на детето издава общи коментари с цел да предостави авторитетни насоки на държавите относно тълкуването и прилагането на КООНПД. Приложими в най-голяма степен към непридружените и разделените от семействата си деца са *Общ коментар № 6 към КООНПД „Третиране на непридружени и разделени деца извън държавата им по произход“*,<sup>23</sup> *Общ коментар № 12 към КООНПД „Правото на детето на изслушване“*,<sup>24</sup> *Общ коментар № 14 към КООНПД „Най-добрия интерес на детето – първостепенно съображение“*<sup>25</sup> и *Общ коментар № 5 към КООНПД „Общи мерки за изпълнение на Конвенцията за правата на детето“*.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> *Общо събрание на ООН, Конвенция за правата на детето*, 20 ноември 1989 г., ООН, Treaty series, т. 1577, стр. 3, <http://goo.gl/q37sT4>

<sup>22</sup> Сомалия, Южен Судан и САЩ.

<sup>23</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 6 към КООНПД (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“*, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_6\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_6_BG.pdf)

<sup>24</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 12 към КООНПД „Право на детето на изслушване“*, 20 юли 2009 г., CRC/C/GC/12, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_12\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_12_BG.pdf)

<sup>25</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 14 към КООНПД „Най-добрия интерес на детето – първостепенно съображение (член 3, параграф 1)“*, 29 май 2013, CRC /C/GC/14, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_14\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_14_BG.pdf)

<sup>26</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 5 към КООНПД „Общи мерки за изпълнение на Конвенцията за правата на детето (членове 4 и 42 и член 44, параграф 6)“*, 27 ноември 2003 г., CRC/GC/2003/5, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_5\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_5_BG.pdf)

## 2.2 Регионално право и политика

Рамката на Съвета на Европа за защита на правата на човека се състои от различни инструменти за правата на човека, като два от най-важните са Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)<sup>27</sup> и Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора (Конвенция за борба с трафика).<sup>28</sup>

В член 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>29</sup> се посочва, че децата имат право на закрила и на грижа, необходими за тяхното благосъстояние и че при всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, най-добрият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение.

През май 2010 г. в отговор на Стокхолмската програма,<sup>30</sup> която определя приоритетите на ЕС в сферата на правосъдието, свободата и сигурността, включително граничния контрол и предоставяне на международна закрила на уязвими лица за периода 2010 – 2014 г., Европейската комисия изготви План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010 – 2014 г.).<sup>31</sup> В тези документи е представен общ за целия ЕС подход за приемане на такива деца и определяне на трайни решения за тях. Планът за действие не е обвързващ за държавите – членки на ЕС. Въпреки това в него изрично се посочва, че законодателните инструменти на ЕС в областта на убежището, имиграцията и трафика на хора пряко или непряко разглеждат специфичната ситуация на непридружените непълнолетни лица и осигуряват по-висока степен на защита на техните права.<sup>32</sup>

В стратегията на ЕС за борба с трафика също се съдържат важни разпоредби за защита на най-добрия интерес на детето, по-специално на деца – жертви на трафик на хора, като на FRA се възлага да разработи модел за настойници и процесуално представителство за деца – жертви на трафик на хора.<sup>33</sup>

В няколко директиви и регламенти на ЕС, отнасящи се до граждани на трети държави, включително лица, потенциално нуждаещи се от международна закрила, изрично се споменават най-общо правата на децата и по-специално принципът за най-добрия интерес. Те обхващат в хронологичен ред:

- Директивата за събиране на семейството<sup>34</sup>
- Директивата за издаване на разрешение за пребиваване на жертви на трафик на хора<sup>35</sup>
- Директива за връщането<sup>36</sup>

<sup>27</sup> Съвет на Европа, Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, изменена и допълнена с Протоколи № 11 и 14, 4 ноември 1950 г., ETS 5, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_BUL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BUL.pdf)

<sup>28</sup> Съвет на Европа, Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, 16 май 2005 г., CETS 197, <http://goo.gl/tWYAVM>

<sup>29</sup> Харта на основните права на Европейския съюз, 26 октомври 2012 г., 2012/C 326/02, <http://goo.gl/L1mK8q>

<sup>30</sup> Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа: План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм, 24 април 2010 г. COM(2010) 171 окончателен, <http://goo.gl/Fhv3Cq>

<sup>31</sup> Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета. План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010 – 2014 г.), 6 май 2010 г., COM(2010) 213/3 окончателен, <http://goo.gl/nn6rzB>

<sup>32</sup> В края на периода на Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица 2010 – 2014, ЕК ще направи оценка на Плана за действие. Европейският парламент призова за разработването на стратегически насоки в Резолюция от 12 септември 2013 г. относно положението на непридружените малолетни и непълнолетни лица в ЕС (2012/2263(INI), <http://goo.gl/d3zXiV>

<sup>33</sup> FRA, *Guardianship for children deprived of parental care - A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, <http://goo.gl/Ytfu4O>

<sup>34</sup> Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството, специално българско издание: глава 19 том 006 стр. 164 – 170, <http://goo.gl/6JxXEi>

<sup>35</sup> 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, специално българско издание: глава 19 том 007 стр. 35 – 39, <http://goo.gl/6lCgpE>

<sup>36</sup> 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 – 107, <http://goo.gl/JsfbqD>

- Директивата за борба с трафика на хора<sup>37</sup>
- Директивата за дългосрочно пребиваващи граждани<sup>38</sup>
- Кодексът на шенгенските граници<sup>39</sup>

ЕС прие пет инструмента от втората фаза на изграждането на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ), които включват:

- Преработената Квалификационна директива<sup>40</sup>
- Преработените Регламенти Дъблин и Евродак<sup>41</sup>
- Преработената Директива за процедурите за убежище<sup>42</sup>
- Преработената Директива относно условията за приемане<sup>43</sup>

С тези правни и политически инструменти твърдо се въвежда принципът за най-добрия интерес и се предоставят важни гаранции и стандарти, които държавите – членки на ЕС трябва да спазват. Регламентите влязоха в сила през януари 2014 г. По отношение на директивите срокът за транспонирането им в националното законодателство е до 20 юли 2015 г.

<sup>37</sup> 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, стр. 15 <http://goo.gl/TsXXH3>

<sup>38</sup> Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета 2011/51/EU от 11 май 2011 година за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила (текст от значение за ЕИП), <http://goo.gl/3vO5Rn>

<sup>39</sup> Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, регламенти (ЕО) № 1683/95 и (ЕО) № 539/2001 на Съвета и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета, <http://goo.gl/ykkAjK>

<sup>40</sup> 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 (преработен текст), ОВ L 337, стр. 9 – 26, <http://goo.gl/UgwgJx>

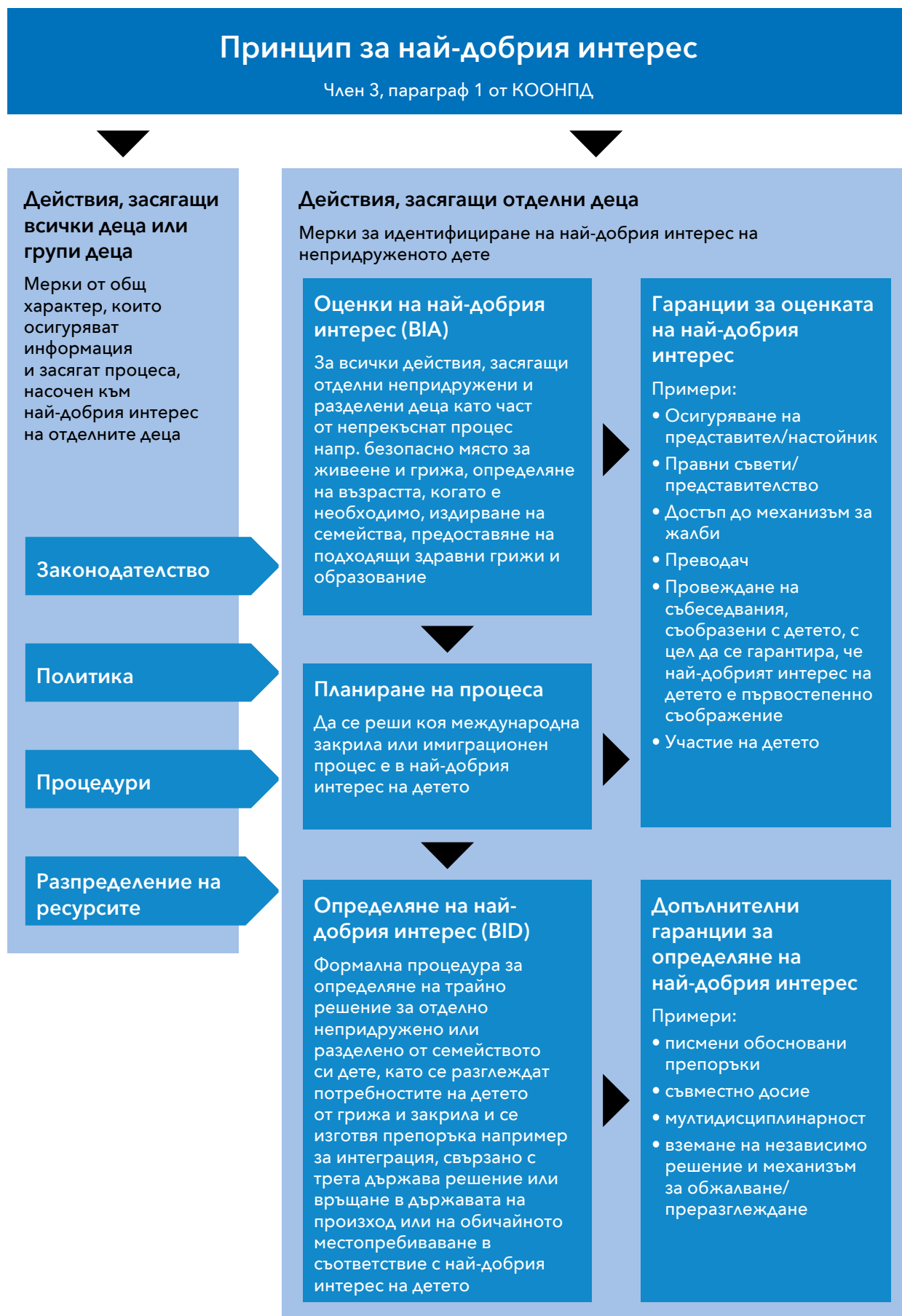
<sup>41</sup> Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст), <http://goo.gl/mdMnds>; и Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 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 и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (преработен текст), <http://goo.gl/zXmLhK>

<sup>42</sup> 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 (преработен текст), ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60 – 95, <http://goo.gl/BY1LnJ>

<sup>43</sup> 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 (преработен текст), <http://goo.gl/sftwFk>

Фигура 1:

## От теория към практика: прилагане на принципа за най-добрия интерес





## 2.3 Допълнителни оперативни рамки

За изготвянето на настоящия документ е ползвана също така информация, предоставена от допълнителни оперативни рамки, главно разработени от УНИЦЕФ и ВКБООН насоки относно изпълнението на съответните им мандати, конкретно свързани с непридружените и разделените от семейството си деца. Включени са също така одобрени брошури от други организации или съвместно изготвени брошури. Те включват:

- ВКБООН, Деца бежанци: насоки за закрила и грижа (1994 г.)<sup>44</sup>
- Заключение на Изпълнителния комитет на ВКБООН № 107 относно децата в риск<sup>45</sup>
- Насоки на ВКБООН за определяне на най-добрия интерес на детето (2008 г.)<sup>46</sup>
- Насоки на ВКБООН за международна закрила № 8: Молби за убежище от деца по член 1, буква А, и член 1, буква F от Конвенцията от 1951 г. и/или Протокола от 1967 г. за статута на бежанците (2009 г.)<sup>47</sup>
- Практическо ръководство на ВКБООН за определяне на най-добрия интерес (BID) (2011 г.)<sup>48</sup>
- ВКБООН, Рамка за закрила на децата, 2012 г.<sup>49</sup>
- ВКБООН, Информационен документ относно закрилата на детето: съобразени с децата процедури (предстояща публикация)
- УНИЦЕФ, Насоки за закрила на деца – жертви на трафик (2006 г.)<sup>50</sup>
- УНИЦЕФ, Ръководството относно защитата правата на децата – жертви на трафик в Европа (2006 г.)<sup>51</sup>
- Стратегия на УНИЦЕФ за закрила на детето<sup>52</sup>
- УНИЦЕФ, Определяне на възрастта: техническа бележка (2013 г.)<sup>53</sup>
- Съвместен коментар на ООН относно Директивата на ЕС за трафика на хора<sup>54</sup>
- Програма „Разделени деца в Европа“ (ПРДЕ), Насоки за добра практика (4-то издание) (Одобрена от УНИЦЕФ и ВКБООН)<sup>55</sup>

<sup>44</sup> ВКБООН, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Женева, 1994 г., <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>

<sup>45</sup> Executive Committee of the High Commissioner's programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 октомври 2007 г., No. 107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>

<sup>46</sup> ВКБООН, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, май 2008 г., <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>

<sup>47</sup> ВКБООН, *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, декември 2009 г., <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

<sup>48</sup> ВКБООН, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, ноември 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

<sup>49</sup> ВКБООН, *A Framework for the Protection of Children*, юни 2012 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

<sup>50</sup> УНИЦЕФ, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, септември 2006 г., [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

<sup>51</sup> УНИЦЕФ, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006 г., <http://goo.gl/rjCicC>

<sup>52</sup> УНИЦЕФ, *Child Protection Strategy*, май 2008 г., [http://www.unicef.org/protection/files/CP\\_Strategy\\_English.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf)

<sup>53</sup> УНИЦЕФ, *Age Assessment: A Technical Note*, януари 2013 г., <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

<sup>54</sup> ВКБООН, СВКПЧ, УНИЦЕФ, UNDOC, UN Women и MOT, *Joint UN Commentary on the EU Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, ноември 2011 г., <http://goo.gl/okpWUB>

<sup>55</sup> Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, март 2010 г., четвърто преработено издание, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

# 3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПОНЯТИЯТА



Настоящият документ се отнася до **принципа за най-добрия интерес** в контекста на член 3, параграф 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД), който гласи:

» *Най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали са предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи.*“

Принципът за най-добрия интерес се прилага по отношение на всички деца без дискриминация, включително непридружени и разделени деца в риск извън държавата им по произход.<sup>56</sup> Той се прилага независимо дали децата са граждани на съответната държава, чужденци, граждани на ЕС, граждани на трета държава или са без гражданство.

В съответствие с член 1 от КООНПД „дете“ означава всяко човешко същество на възраст до 18 години, освен ако съгласно закона, приложим за детето, пълнолетието настъпва по-рано. Следователно лице, което е на възраст до 18 години, следва да се разглежда като дете, независимо от степента му на зрялост, освен ако приложимите към детето закони предвиждат друго.

Принципът за най-добрия интерес се прилага по отношение на действия, засягащи децата като група, например, когато дадена държава изготвя законодателство и политики или разпределя средства, както и по отношение на всички действия, които засягат отделни деца (вж. фигура 1 „От теория към практика: прилагане на принципа за най-добрия интерес“).

Комитетът по правата на детето определя най-добрия интерес на детето в КООНПД, Общ коментар № 14<sup>57</sup> като понятие, включващо три елемента:

- **Материално право:** правото на детето най-добрият му интерес да бъде оценяван и вземан под внимание като първостепенно съображение.

---

- **Правен принцип:** означава, че ако разпоредба позволява повече от едно тълкуване, следва да се избере това тълкуване, което най-ефективно обслужва най-добрия интерес на детето.

---

- **Процесуално правило:** винаги, когато трябва да се вземе решение, което ще засегне конкретно дете, определена група деца или децата като цяло, процесът на вземане на това решение трябва да включва предварителна оценка на възможното въздействие (положително или отрицателно) на решението върху съответното дете.

Понятията **оценка на най-добрия интерес (VIA)** и **определяне на най-добрия интерес (VID)** могат да бъдат разбрани като част от един и същ процес, който по принцип започва веднага щом непридружено или разделено от семейството си дете е открито и завършва, когато за детето е намерено трайно решение на неговото положение на разделяне или разселване от държавата на произход или мястото на обичайно местопребиване (вж. фигура 2 „От пристигането до трайното решение: прилагане на принципа за най-добрия интерес“).

**Оценката на най-добрия интерес (VIA)** описва опростена, текуща процедура за взимане на решение относно това кои незабавни действия са в най-добрия интерес на детето напр. интервенции за закрила и грижа. Оценката на най-добрия интерес може да се извърши в различни моменти, когато се планира или предприема действие, което може да засегне детето. Оценките включват провеждане на събеседвания или консултации с

<sup>56</sup> Комитет на ООН по правата на детето, КООНПД Общ коментар № 6 (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_6\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_6_BG.pdf), Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on Children at Risk, 5 октомври 2007 г., No. 107 (LVIII) – 2007 г., <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

<sup>57</sup> Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 14 „Най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение“, 29 май 2013, CRC /C/GC/14, член 3, параграфи 1 и 6., [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_14\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_14_BG.pdf)



детето, както и допълнителна информация, събирана при необходимост от специалисти, притежаващи необходимия експертен опит, знания и умения в областта на закрилата на детето и ако е целесъобразно, определяне тежестта на елементите, характеризиращи ситуацията на детето. Този процес може да се нарича различно в различните системи за закрила на детето, включително например оценка на закрилата на детето, оценка на случай и др. Те се характеризират главно с това, че са холистични и се провеждат от персонал, притежаващ съответния професионален експертен опит. Комитетът по правата на детето също отбелязва, че при оценките на най-добрия интерес на детето „следва да се вземе под внимание, че способностите на детето ще се развиват“ и, че „ [вземашите решения лица] следва да се стремят към мерки, които могат да се преразглеждат или адаптират според обстоятелствата, а не да вземат окончателни и необратими решения“.<sup>58</sup>

**Определянето на най-добрия интерес (BID)** описва по-формална процедура за вземане на важни решения, които ще имат съществено въздействие върху бъдещото развитие на детето. Както и при оценката на най-добрия интерес, то включва събеседвания и консултации с детето от квалифицирани специалисти, но поради значимостта на решенията определянето на най-добрия интерес изисква задълбочена информация, събрана в хода на процеса, насочен към най-добрия интерес на детето, и включва по-висока степен на контрол и независимост. Следователно оценката на това, което би могло да бъде в най-добрия интерес на детето, е предпоставка за вземането на важно решение със или по отношение на детето.

В точка 20 от Общ коментар № 14 към КООНПД се посочва, „това не означава, че е необходимо всяко действие, предприето от държавата, да включва пълен и официален процес на оценка и определяне на най-добрия интерес на детето. Ако обаче дадено решение ще окаже съществено въздействие върху дете или деца, е уместно по-високо ниво на защита и подробни процесуални правила за съобразяване с най-добрия интерес на това дете или деца.“ Приема се, че това означава, че колкото по-голямо ще е въздействието на решението върху детето и върху неговото бъдещо развитие, толкова по-големи процесуални гаранции трябва да бъдат въведени при взимането на това решение. Следователно има **нарастване на степента или броя на въведените гаранции**. Оценката на най-добрия интерес (BIA) следва да се провежда при решения с не толкова значителни последици за детето, докато по-важните решения трябва да се разглеждат по-задълбочено със строги процесуални гаранции, съответстващи на определяне на най-добрия интерес или BID.

<sup>58</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 14 „Най-добрия интерес на детето – първостепенно съображение“*, 29 май 2013, CRC /C/GC/14, точка 84., [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_14\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_14_BG.pdf)

Принципът за най-добрия интерес се разглежда в Общ коментар № 14 към КООНПД:

» *Ако обаче дадено решение ще окаже съществено въздействие върху дете или деца, е уместно по-високо ниво на защита и подробни процесуални правила за съобразяване с най-добрия интерес на това дете или деца.*»

По-долу са посочени примерни гаранции, които европейските държави могат да въведат:

**Независим представител или настойник:** Непридружените или разделени деца са в явно неравностойно положение без закрилата на своите родители и се нуждаят от подкрепата на своя представител, който е независим от органите, които вземат решение по молбата им за международна закрила, и може да им окаже съдействие при упражняване на правата им. Липсата на потенциален конфликт на интереси гарантира, че защитата на правата на детето няма да е в противоречие с каквато и да е роля или институционален мандат, който настойникът в противен случай би могъл да има. Проучванията<sup>59</sup> показват, че децата високо ценят наличието на независим представител и често искат по-лични взаимоотношения с това лице.<sup>60</sup>

**Пригодена за децата информация:** Децата трябва да разбират последиците от производствата, съществуващите различни възможности и какви са задълженията им. Те също се нуждаят от информация, която им дава възможност да изразяват възгледите си, както и информация за това как на тези възгледи се отдава необходимото значение. За да се достигне такова разбиране, наличната информация трябва да се съобщава по такъв начин и при такива обстоятелства, че детето да може да направи пълна оценка на положението в съответствие със своята възраст и степен на зрялост.<sup>61</sup>

**Приоритетно разглеждане:** Отчита се фактът, че факторът време е по-важен за децата с оглед на относително по-кратката траектория на тяхното развитие. Това обаче не следва да води до ускорено разглеждане на даден случай за сметка на зачитането на правата на детето или необходимостта от достатъчно време, за да се спечели доверието му към средата, да изрази своите възгледи и да получи подходяща подкрепа и информация за съществуващите възможности.<sup>62</sup>

**Процесуално представителство и съвети:** Детето има право на независими правни съвети и процесуално представителство особено по отношение на решения, които имат съществено въздействие върху неговото бъдеще.<sup>63</sup>

**Писмени обосновани решения:** При писменото решение относно това какво се счита, че е в най-добър интерес на детето, следва да се представи пътят, по който е постигната оценката/определянето на най-добрия интерес, включително на кои фактори е отдалено значение. Не е достатъчно да се посочи, че най-добрият интерес е бил оценен и определен. Като основа на решението трябва да бъде отчетен всеки фактор, който е взет предвид, начинът, по който е разгледан, и определянето на тежестта на всеки от тези фактори.<sup>64</sup>

**Превод:** За да може детето да разбира напълно или за да има възможност да сътрудничи, трябва да му бъде осигурен превод на майчиния му език или на език, който разбира.<sup>65</sup>

**Преразглеждане на решения:** Решения като тези за международна закрила или имиграция обикновено могат да бъдат обжалвани.<sup>66</sup> При промяна в обстоятелствата (семейството е издирено или определеното трайно решение не е могло да бъде осъществено дълго време) самото определяне на най-добрия интерес (BID) може да бъде повторно отворено за преразглеждане.

<sup>59</sup> FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report*, декември 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

<sup>60</sup> Вж. преработената Директива за процедурите за убежище (APD), преработената Директива относно условията за приемане (RCD), Регламент Дъблин III, Квалификационната директива (QD), Директивата за борба с трафика на хора (ATD).

<sup>61</sup> Вж. Регламент Дъблин III, Общ коментар № 14 към КООНПД, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

<sup>62</sup> Вж. Директивата за процедурите за убежище (APD), Директивата за борба с трафика на хора (ATD), UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

<sup>63</sup> Вж. Директивата за процедурите за убежище (APD), Регламент Дъблин III, Директива относно условията за приемане (RCD), Директивата за борба с трафика на хора (ATD), UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

<sup>64</sup> Вж. Общ коментар № 14 към КООНПД.

<sup>65</sup> Вж. Директивата за процедурите за убежище (APD), Регламент Дъблин III, Директивата за борба с трафика на хора (ATD).

<sup>66</sup> Вж. Харта на основните права на ЕС, Директивата за процедурите за убежище (APD), и Международния пакт за граждански и политически права.

**Трайно решение** в контекста на непридруженото или разделеното от семейството си дете е устойчиво решение, което гарантира, че непридруженото или разделеното от семейството си дете може да се развие и достигне зряла възраст в среда, която ще посрещне неговите потребности и ще зачита правата му, определени в КООНПД, и няма да изложи детето на риск от преследване или сериозна вреда. Поради факта, че трайното решение ще има съществени дългосрочни последици за непридруженото или разделеното от семейството си дете, то подлежи на определяне на най-добрия интерес. В крайна сметка трайното решение също така дава възможност на детето (повторно) да получи пълна закрила от съответната държава.<sup>67</sup>

**Непридружените или разделените от семейството си деца** се разглеждат в контекста на КООНПД, директивите в областта на убежището, както и Директивата за борба с трафика на хора, и Заключение № 7 на Изпълнителния комитет на ВКБООН<sup>68</sup> и се определят в Насоките за политиките и процедурите при работа с непридружени или разделени деца<sup>69</sup> и Междудевомствените ръководни принципи относно непридружените и разделени деца.<sup>70</sup> В тях за **непридружени деца** се считат лица под 18 години, които са извън държавата си на произход или обичайното си местопребиваване и които са разделени от родителите си и други роднини и за тях не полага грижи възрастен, който по силата на закон или обичай е отговорен за това. **Разделените от семейството си деца** могат да бъдат разделени от родителите си или от основното лице, полагало за тях грижи по силата на закон или обичай, но не непременно от други роднини. Следователно това могат да са деца, придружавани от други възрастни членове на семейството.

Заключение № 107 на Изпълнителния комитет на ВКБООН определя като изложени на **повишен риск** децата, засегнати от рискови фактори, произтичащи както от по-широката среда на закрила, така и от рискове, произтичащи от индивидуалните обстоятелства, като се отчитат кумулативните ефекти от излагането на няколко рискови фактора. Според Комитета индивидуалните рискови фактори включват, но не се ограничават до: положението на непридружени или разделени деца, особено тези в домакинства, начело на които са деца, както и тези, които са придружени от възрастни, които злоупотребят с тях или ги експлоатират; деца, които са без гражданство; юноши, по-специално девойки, които са майки, и техните деца; деца – жертви на трафик на хора и сексуална злоупотреба, включително порнография, педофилия и проституция; оцелели след насилие, особено сексуално и свързано с пола насилие и други форми на злоупотреба и експлоатация; деца, които сключват брак под определената в националните закони възраст и/или встъпили в принудителни бракове; деца, които са или са били свързани с въоръжени сили или групировки; деца, подложени на социална дискриминация; деца с психични или физически увреждания, деца, които живеят с или са засегнати от ХИВ и СПИН; деца, страдащи от тежки заболявания; и деца, които не посещават училище.

В този контекст, **дете – жертва на трафик**, означава лице, на възраст под 18 години, което е наето, транспортирано, прехвърлено, подслонено или прието с цел експлоатация, във или извън дадена държава, дори ако не е използван елемент на принуда, измама, злоупотреба с власт или друга форма на злоупотреба.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> За определенията на трайни решения по отношение на бежанците, вж. бележка под линия 17.

<sup>68</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5 октомври 2007 г., №107 (LVIII), <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

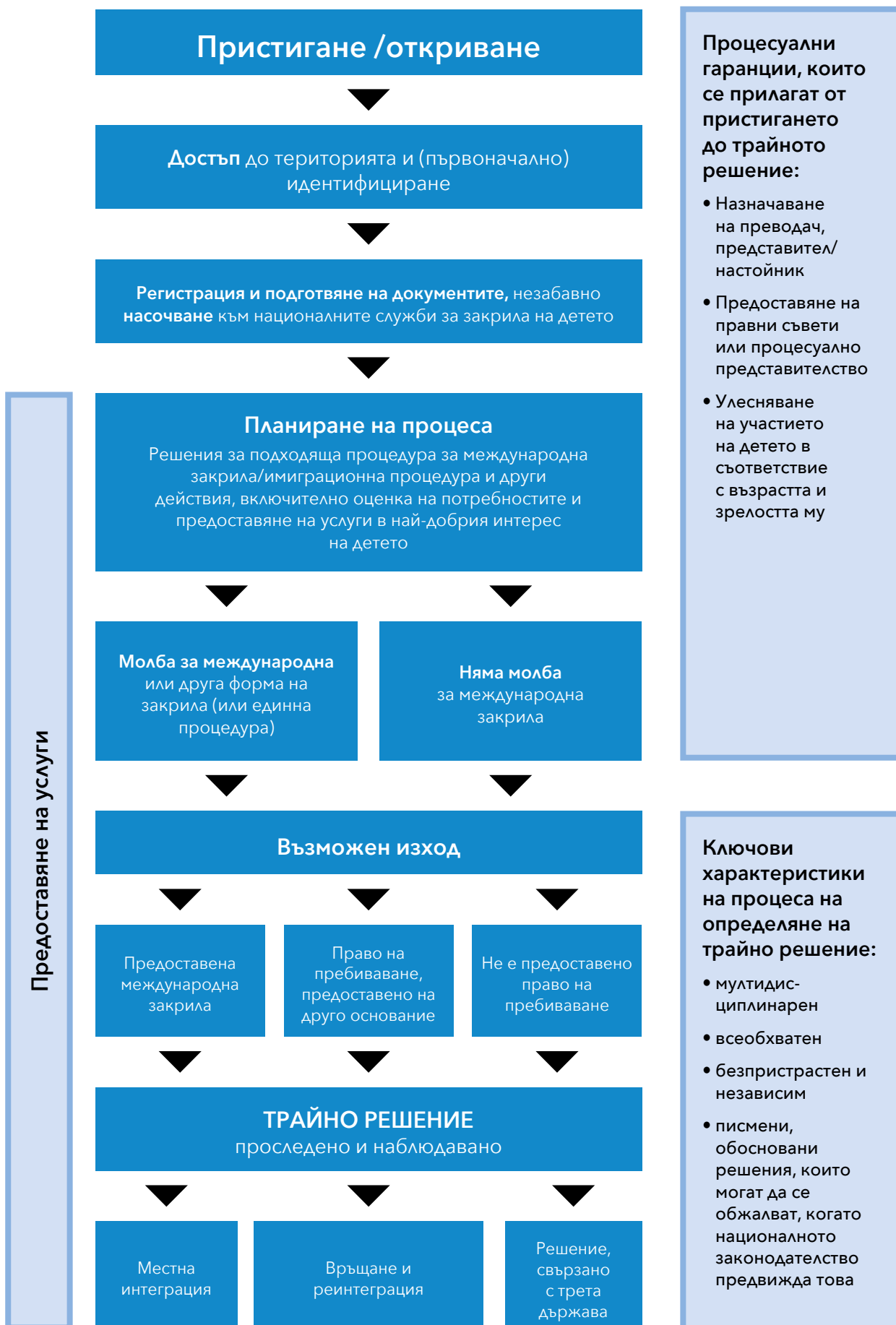
<sup>69</sup> ВКБООН, *Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children*, февруари 1997 г., <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>


<sup>70</sup> УНИЦЕФ, ВКБООН, МКЧК, Спасете децата, Международният комитет по спасяване, World Vision International, *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, януари 2004 г., <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf>

<sup>71</sup> УНИЦЕФ, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, септември 2006 г., [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

Фигура 2:

## От пристигането до трайното решение: прилагане на принципа за най-добрия интерес



A silhouette of a young girl with braided hair, looking out of a window. The background is a blurred outdoor scene with a brick wall and greenery.

# 4 ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПА ЗА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС В ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ



В следващите раздели се разглежда как държавните органи могат да прилагат принципа за най-добрия интерес във взаимодействието си с непридружени или разделени деца. Това е представено в хронологична последователност, както е показано и във фигура 2.

## 4.1 Пристигане и предварително идентифициране

Когато на границата пристигне дете или то е намерено на територията на дадена държава, само или придружено от лице, различно от лицето, което по силата на закон или обичай полага грижи за него, трябва да се направи много бърза оценка дали детето е изложено на риск. (Има случаи, при които деца могат да пътуват сами в Европа, без да будят опасения, свързани със закрилата, например юноши с документи, подлежащи на проверка, които пътуват непридружени с цел почивка или учение.)

В този момент следва да се извърши оценка на най-добрия интерес (ВИА). Тя включва преценяването на елементите, характеризиращи конкретната ситуация, с цел да се вземе решение за конкретното дете. Ако дадено дете проявява признаци на рискови фактори, оценката на най-добрия интерес може да помогне на органите да решат дали ще бъде в неговия най-добър интерес то да бъде насочено към службите за закрила на детето за по-нататъшна оценка и подкрепа. Събраната на този етап информация обикновено се свежда до това, което е необходимо за установяване на самоличността на детето, датата на раждане или възрастта му и ако е важно, националността му.<sup>72</sup> Обикновено няма нужда от продължителни събеседвания.

За децата, които са придружени от лице, различно от лицето, което по силата на закон или обичай полага грижи за тях, е важно да се предвидят въпроси за качеството на връзката с придружаващия(те) възрастен(и). Целта е да може да се отговори на опасенията, свързани с възможен трафик на хора, но също и да се установи дали ще бъде в най-добрия интерес на детето то да остане с придружаващия го роднина или възрастен при включването на службите за закрила на детето.

Държавните служители, осъществяващи първоначален контакт с детето, може да изпитват трудности при идентифицирането на тези деца, които може да са изложени на риск. Някои държави, през които децата минават транзитно на път за други дестинации, отбелязват дилемата, пред която са изправени: от една страна, да предоставят достъп до територията на държавата в най-добрия интерес на детето и от друга страна, необходимостта да осигуряват ефективен граничен контрол.

В Общ коментар № 6 към КООНПД се пояснява, че задълженията на държавите съгласно Конвенцията важат в границите на съответната държава, включително по отношение на децата, които попадат под юрисдикцията на държавата, докато се опитват да влязат на нейна територия.<sup>73</sup> Много деца отказват регистрация, страхуват се да предоставят точна информация или не желаят да разкрият точно самоличността си поради страх или непознаване на възможностите за закрила. Възможно е да се намират под влияние на каналджиите или трафикантите си, да желаят да спазят указанията, които родителите са им дали при заминаването си, или да са под влиянието на общности от търсещи международна закрила лица или незаконни имигранти.

ВКБООН разработи Наръчник за обучение в областта на закрилата за европейски гранични служители и служители на гранични контролно-пропускателни пунктове в контекста на своя План за действие, състоящ се от 10 точки, който беше публикуван през 2006 г., с цел да се помогне на правителствата при идентифицирането и закрилата на бежанците, включително на непридружени и разделени деца, които се нуждаят от международна закрила в рамките на по-комплексните миграционни потоци.<sup>74</sup>

Проектът на Президиума, който започна през 2006 г. като инициатива на италианското правителство и включва ВКБООН, МОМ, Спасете децата, Червения кръст и италианските власти, е пример за положително сътрудничество между агенциите в контекста на смесените миграционни потоци. През следващите години проектът беше разширен и включи и други морски пристанища, които се ползват за пристигане в Южна Италия.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, март 2010 г., четвърто преработено издание, стр. 20, т. D1, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

<sup>73</sup> Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 6 към КООНПД (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, точка 12, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_6\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_6_BG.pdf)

<sup>74</sup> ВКБООН, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

<sup>75</sup> ВКБООН, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action*, 2011 г. стр. 113 – 115, <http://goo.gl/S900Be>

Търсенето на международна закрила не е неправомерен акт и задържането на търсещи закрила лица на единственото основание, че са влезли на територията без предварително разрешение, противоречи на международното право.

Задържането има трайни негативни ефекти. То накърнява човешкото достойнство на лицата, може да причини ненужни страдания и има потенциални тежки последици за здравето и благосъстоянието. Задържането на деца е особено сериозно поради пагубното въздействие, което то може да има върху физическото, емоционалното и психологическото им развитие. По правило децата не трябва да се задържат. Във връзка със задържането в член 37 от КООНПД, в член 11 от Директивата за условията за приемане (преработен текст)<sup>76</sup>, в член 17 от Директивата за връщане<sup>77</sup> се посочва, че:

[Държавите – страни по Конвенцията, гарантират] никое дете да не бъде лишавано от неговата свобода незаконно или произволно.

Задържането следва да бъде прилагано по изключение и да се използва само като крайна мярка и за най-краткия възможен срок.

Непридружените, ненавършили пълнолетие деца, никога не се задържат в затвор, като за предпочитане следва да им бъде предоставена грижа в семейна среда, а когато това не е възможно – настаняване в институции или групово грижа под надзор с персонал и оборудване, съобразени с потребностите на децата и тяхната възраст.

Най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение при задържането на малолетни или непълнолетни лица до извеждането им.

Съгласно Насоките на ВКБООН за приложимите критерии и стандарти, отнасящи се до задържането на лица, търсещи международна закрила и алтернативи<sup>78</sup> на задържането, на държавите се препоръчва да гарантират, че:

Националната правна и политическа рамка гарантира, че децата не се задържат, освен при изключителни обстоятелства като крайна мярка и за най-краткия възможен срок.

Введено е съобразено с децата претърсване и са създадени служби за насочване; децата следва да бъдат насочвани към съответните институции за закрила на детето, за да се гарантира, че получават необходимите услуги и подкрепа.

Полагат се максимални усилия за незабавно освобождаване на децата от задържане и осигуряване на други форми за подходящо настаняване.

Съществуват подходящи алтернативни механизми за приемане/грижа.

FRONTEX, Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите – членки на ЕС, разработи наръчник и съпътстващо обучение по техниките за провеждане на събеседвания с (предполагаеми) жертви на трафик, насочени към специфичните потребности и отчитащи чувствителността на децата.<sup>79</sup> FRONTEX съветва граничните служители да се отнасят към службите за закрила на детето в случаи на деца, за които има съмнение за наличие на рискови фактори.<sup>80</sup> Прилагането на процедурата за насочване към службите за закрила на детето е допълнително регулирана в Кодекса на шенгенските граници,<sup>81</sup> в който в член 19, приложение VII (б.) се споменават съобразени със спецификите на децата процесуални мерки, а в член 15 се призовава за специализирано обучение на граничните служители за идентифициране и работа с непридружени деца.

Пример за прилагане на горното на практика е **Ирландия**, където съгласно процедурата, когато упълномощен служител, като например имиграционен служител, счита, че се касае за непридружено или разделено от семейството си дете, се уведомява Агенцията за децата и семействата (CFA) и детето е

<sup>76</sup> 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 (преработен текст), <http://goo.gl/MdX4DO>, Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action, 2011 г. стр. 113 – 115, <http://goo.gl/S900Be>

<sup>77</sup> 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 – 107, <http://goo.gl/JsfbqD>

<sup>78</sup> ВКБООН, UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, септември 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

<sup>79</sup> FRONTEX, Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual, септември 2012 г., <http://goo.gl/y18Fzc>

<sup>80</sup> Вж. Ръководството за обучение на FRONTEX, по-специално на стр. 64 – 65 и стр. 70 – 75, където става дума за съмнения за деца, жертви на трафик на хора и на стр. 73, пише, че: “when in doubt refer to the second line.” („когато имате съмнения, вижте втори ред“)

<sup>81</sup> Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, регламенти (ЕО) № 1683/95 и (ЕО) № 539/2001 на Съвета и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета, <http://goo.gl/ykkAjK>

насочено натам незабавно. CFA включва Екип за социална работа с разделени от семейството си деца, които търсят международна закрила, на Националната здравна служба (HSE).

За граничните служители може да е трудно идентифицирането и оказването на помощ на деца, изложени на риск, но то е жизненоважно за децата, които се озовават непридружени или придружени от възрастен, който по силата на закон или обичай не е полагащото грижи за тях лице, и следователно те са уязвими. В движението си през границите на различни държави тези деца вероятно вече са преживели травма и влизането им в контакт с граничните служители и правоприлагащите органи е изключително важна среща, която може в най-добрия случай да успокои детето, но в най-лошия може да го травмира още повече. Чрез обучение на граничните и правоприлагащите служители за провеждане на събеседване по подходящ за детето начин, както и предоставяне на необходимата подкрепа и достъп до службите за закрила на детето, държавите са подобрили тази ситуация, която е критична за непридружените или разделени деца, които пристигат на границата.

В Швеция на общинско равнище са създадени служби за спешна закрила на детето. Това позволява незабавно извършване на оценка и спешно насъщаване на идентифицираните непридружени или разделени от семейството си деца. Службата също оценява качеството на връзката между разделеното от семейството си дете и придружаващия(те) го възрастен(ни), като при оценката на необходимостта от предоставяне на алтернативно спешно насъщаване се набляга върху безопасността на детето.

## 4.2 Достъп до територия и идентифициране

На непридруженото или разделеното от семейството си дете, за което се счита, че е изложено на риск, трябва преди всичко да бъде предоставен достъп до процедурите, установени с цел да бъде оценен най-добрият му интерес.<sup>82</sup> Способността да се предостави такава закрила и грижа зависи от бързото насъщаване и определянето на тези потребности от службите за закрила на детето и от предоставяне на достъп на детето до територията на съответна-

<sup>82</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 6 към КООНПД (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“*, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, абзац 12 <http://goo.gl/JGawl1>

## КАРЕ 3: УЧАСТНИЦИ И ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ ОКОЛО ДЕТЕТО

Непридруженото дете ще бъде изправено пред редица представители на институции и организации, което може да го смуги и уплаши. Детето може да влезе в контакт например с:

- гранични служители;
- правоприлагащи служители;
- социални работници;
- водещ случая;
- представител или настойник;
- доставчици на услуги (възпитатели, здравен персонал);
- имиграционни служители;
- преводачи;
- адвокати;
- съдии.

Тези лица ще имат множество различни роли с различни последици за детето. С оглед на това е важно да се осигури възможно най-бързо достъп до детето на служителите от системата за закрила на детето, както и участието на тези служители в целия процес. Целта е да се гарантира, че детето може да се възползва от службите за закрила, но и че положението на детето може да бъде изяснено възможно най-бързо.

Проблемите, пред които е изправено непридружено или разделено от семейството си дете, могат да бъдат от компетентността на няколко органа. Може да се счита например, че детето се нуждае от международна закрила и в същото време да е жертва на трафик. На непридруженото или разделено от семейството си дете може да е трудно да разбере ролите на различните участници, както и да се довери на възрастните или на представителите на органите. В идеалния случай детето следва да има едно компетентно лице за контакт, което ще координира процеса от негово име, с цел детето:

- да не е подложено на повтарящи се и вероятно повторно травмиращи го събеседвания (Общ коментар № 12 към КООНПД, точка 24, членове 12 и 15 от Директива за борба с трафика на хора).
- да не навреди неумишлено на собствения си случай поради объркване или като предостави по погрешка противоречива информация.

Някои държави са положили усилия да опростят и хармонизират начина, по който държавните органи посрещат и си взаимодействат с непридружено или разделено от семейството си дете. Възможен подход е разработването на единно досие по случая, в което може да бъде обменяна подходяща информация между органите при съответно прилагане на гаранции за защита и поверителност (вж. каре 11, „Поверителност и обмен на данни“).

## КАРЕ 4: ЗАЧИТАНЕ НА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО В МАЩАБНИ СМЕСЕНИ МИГРАЦИОННИ ПОТОЦИ

Нараства броят на непридружените и разделени деца, които пристигат в смесени миграционни потоци в Европа. Във всички действия, засягащи тези деца, следва да се прилага принципът за най-добрия интерес.

Предвид факта, че поради ограниченото време е възможно да не може да се извършат някои действия при пристигане, напр. определяне на възрастта или назначаване на настойник,<sup>84</sup> с оглед зачитане на най-добрия интерес на детето следва да се даде предимство на:

- извършване на профилиране/проверка на пристигащите лица, за да може да се идентифицират бързо непридружените и разделени деца, като се прилага презумпция за непълнолетие до получаване на резултата от процедурата за определяне на възрастта.
- отделяне на тези, които изглеждат непълнолетни, от възрастните, с които не са свързани, с цел да се намали рискът от (бъдещ) трафик на хора и/или други възможни форми на злоупотреба.
- гарантиране на насочване към място за временно настаняване с цел предоставяне на основни медицински и други грижи и подкрепа.<sup>85</sup>
- предоставяне на основна информация и консултации по подходящ за децата начин и на език, който детето може да разбере, относно процедурата за международна закрила и/или когато е необходимо, процедурите за жертви на трафик на хора, както и други възможности, включително доброволно връщане.
- регистриране на основните биометрични данни на детето и на членове на семейството или роднини, които са останали назад или е възможно да се намират в друга държава – членка на ЕС, с които детето желае да се събере.
- гарантиране на насочването към службите за издирване, ако е необходимо.
- гарантиране на насочването към общите служби за закрила на детето, както и към специализирани услуги, включително психосоциални консултации, при необходимост.
- Гарантиране на достъп до образование във възможно най-кратък срок.

Това може да бъде извършено от служителите на първа линия по приемането и за предпочитане от екип от експерти или лица, които обикновено осъществяват „първия контакт“ с незаконно пристигащите (напр. граничните служители или имиграционните служители, НПО със съответния експертен опит или международни агенции).<sup>86</sup> От първостепенно значение при ситуации на масови пристигания е контактът и координацията със службите за закрила на детето и насочването на децата към тях.

та държава.<sup>83</sup> Приемането на територията с цел извършване на идентифициране и оценка на потребностите е изискване, предвидено в Общ коментар № 6 към КООНПД. Задълженията на държавата по Конвенцията се прилагат по отношение на всяко дете на територията ѝ, както и на всички деца в пределите на нейната юрисдикция, включително по отношение на тези деца, които попадат под юрисдикцията на държавата, докато се опитват да влязат на нейна територия.

За деца, които са в държавата от известно време, но никога не са имали формално признат достъп до територията, се изисква да този достъп да бъде уреден заедно с насочване към службите за закрила на детето.

Трудно се разграничават различните потребности на децата от закрила. Трафикантите на хора са все по-изобретателни при разработването на методи за даване на указания на жертвите си, като използват понякога процедурите за получаване на международна закрила, за да увеличат вероятността от предоставяне на достъп до територия на жертвата, което прави задачата на граничните служители още по-трудна. От гледна точка на детето обаче първата грижа е получаването на достъп до безопасност и само след постигането ѝ може да бъде определена спецификата на закрилата. Освен това граничните служители или първите лица за контакт имат важна роля за изграждането на връзка на доверие с непридруженото или разделено от семейството си дете (вж. каре 5, „Изграждане на доверие“).

В Програма „Разделени деца в Европа“ (ПРДЕ) се призовава да се повиши капацитетът на държавните служители за бързо и активно откриване и реагиране при възможни ситуации на трафик на деца.<sup>87</sup> Сред групите деца, за които се смята, че са изложени на особен риск от трафик, са децата бежанци, които не се регистрират в държавата на пристигане, тъй като често очакват възможност да продължат към друга държава – крайна дестинация. Поради това те

<sup>83</sup> Комитет на ООН по правата на детето, *Общ коментар № 6 към КООНПД (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“*, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, точка 31. (i), <http://goo.gl/lGawll>

<sup>84</sup> Вж. Общ коментар №6, точка 33, стр. 18.

<sup>85</sup> Вж. Общ коментар № 6, стр. 21 за временната грижа при извънредни ситуации в голям мащаб.

<sup>86</sup> ВКБООН, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, февруари 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

<sup>87</sup> Save the Children and Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, декември 2007 г., <http://goo.gl/0WG5sr>

остават извън системата за закрила на детето.<sup>88</sup> Други групи обхващат деца, които са изложени на риск или са потърпевши от вредни традиционни практики, деца, лишени от родителска грижа или в риск да бъдат изоставени, деца, които не са регистрирани при раждането си, деца без гражданство, деца с увреждания, включително с психични увреждания и деца в конфликт със закона.

Децата – жертви на трафик, често са принудени да извършват незаконни дейности като пряк резултат от целта на експлоатацията (напр. когато детето участва в сексуална дейност с търговска цел като проституция) или като следствие от процеса на трафик (напр. незаконно преминаване на границата). В Директивата на ЕС за борба с трафика се дават указания на държавите – членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че техните компетентни органи са оправомощени да не провеждат наказателно преследване или да не налагат наказания на жертвите на трафик на хора за участието им в престъпна дейност, която са били принудени да извършват като пряко следствие от обстоятелството, че са били жертви на трафик.<sup>89</sup> Повечето държави – членки на ЕС, са приели разпоредби, с които се гарантира, че срещу жертвите на трафик, които са били принудени да извършват други престъпления като част от трафика на хора, на който са станали жертва, няма да бъде предприето наказателно преследване, докато в други държави тези разпоредби се ограничават до определен вид престъпления като проституция или нарушения, свързани с имиграция.<sup>90</sup> Децата – жертви на трафик, често се намират под изключително силното влияние на трафикантите си. В тази ситуация изключителната задача на органите е да погледнат отвъд неуместно насоченото доверие на детето и да се съсредоточат върху симптомите, че детето може да е изложено на риск. Очевидна е дилемата, пред която са изправени длъжностните лица, тъй като процедурите за идентифициране на жертви на трафик се прилагат трудно и изискват специално обучение на всички въввлечени длъжностни лица, като напр. граничните служители.<sup>91</sup>

Дете, при което са налице рискови фактори, се нуждае от незабавна и изключителна закрила особено от трафикантите си. Това подчертава необходимостта да се гарантира, че дете, което е идентифицирано понастоящем като жертва или е изложено на риск да стане жертва на трафик, получава необходимата закрила. Същевременно следва да се отбележи, че държавите са длъжни да не задържат непридружени или разделени деца само защото са влезли в държавата незаконно или нямат разрешително да останат.<sup>92</sup> Това важи също и за непридружените и разделени деца, които не са жертва на трафик. Защитните мерки обхващат осигуряване на настаняване при спазване на принципите, разработени от ЕСПАТ International, световна мрежа на организации, работещи заедно за прекратяване на детската проституция, детската порнография и трафика на деца за сексуални цели.<sup>93</sup> Тези обстоятелства налагат внимателно гарантиране на правата на непридружените или разделени деца, включително правото на свободно движение, като се вземат мерки с оглед на риска от трафик на хора, от който е застрашено детето.



<sup>88</sup> ВКБООН, *Protecting children on the move*, юли 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>

<sup>89</sup> 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, член 8, <http://goo.gl/TsXXH3>

<sup>90</sup> Международен център за развитие на миграционната политика (ICMPD), *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, 2009 г., стр. 63, <http://goo.gl/Xgr18w>; FRA, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, юли 2009 г., стр. 69, <http://www.refworld.org/docid/4a549ba35758.html>

<sup>91</sup> FRONTEX Anti-Trafficking Training Manual.

<sup>92</sup> Вж. КООНПД, член 37, преработената Директива относно условията за приемане (RCD), член 11, параграф 2, Директивата относно връщането, чл. 17, параграф 1.

<sup>93</sup> Вж. ЕСПАТ, *On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking*, 2011 г., [http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on\\_the\\_safe\\_side.pdf](http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on_the_safe_side.pdf)

Доверието се изгражда посредством внимателен и обмислен подход на съпричастност, като чрез него се научава информация за детето и неговото мнение, което следва да се вземе предвид в процеса. То е от съществено значение при осигуряване на процесуалната гаранция за зачитане на най-добрия интерес на детето.

- Установяването на отношения на доверие с детето му позволява преди всичко да изпита чувство на психологически комфорт, който подкрепя психичното му благосъстояние и потребността му от грижа и емоционална закрила.
- Децата се нуждаят от достатъчно време и основателни причини, за да се доверят на възрастния пред тях. Непридружените или разделени деца имат множество основания да се страхуват. Последният човек, на когото детето се е доверило, може да се е оказал техният каналджия или трафикант. Подобен страх може да засегне способността на детето да разбира и да се доверява на предоставяната му информация.
- Недоверчивото дете може да не е в състояние да приеме или получи закрилата, от която се нуждае, и може например да се опита да продължи пътуването си без да търси предлаганата закрила.
- Предлагането на информация на детето, която има за цел да коригира погрешна информация, получена от други източници (мигрантски общности, семейството, каналджии, трафиканти, други непридружени или разделени деца) изисква полагането на усилия за установяване на отношения на доверие на ранен етап.
- Преодоляването на страховете на детето от представители на органите и техните намерения изисква обмислена стратегия на дискретен подход, като се избягват ситуации, в които детето се чувства под напрежение. Информация може да се събере чрез няколко кратки събеседвания и по-неформални разговори.
- В работата за повторно установяване на контакт със семейството отношенията на доверие са предварително условие за предотвратяване на неочаквани последици, като например семейството да предупреди детето да не се доверява на персонала и да иска от него да избягва по-нататъшни контакти. Социалният работник и културният медиатор могат да помогнат да се гарантира, че телефонните разговори между детето и неговото семейство спомогат за постигането на консенсус и разбирателство.

## 4.3 Регистрация и подготвяне на документите

След като е получило достъп до територията на държавата, непридруженото или разделено от семейството си дете има възможност да обясни конкретните си обстоятелства. В Общ коментар № 6 към КООНПД се призовава за провеждане на първоначални събеседвания по подходящ за възрастта и пола начин, на език, който детето разбира, от лица, притежаващи професионалната квалификация за събиране на биометрични данни и социална история с цел установяване самоличността на детето. Някои държави отчитат специфичната уязвимост и психологическия стрес на непридружените деца в хода на провеждането на събеседвания и разследвания. Това се отразява в прилаганите политики и практики например в **Нидерландия, Норвегия и Обединеното кралство**, където се насрочва събеседване с изложено на риск дете така, че да се предвиди възстановителен период, преди детето да продължи да следва процедурите на системата за международна закрила или имиграционната система.

Като признават повишените потребности от закрила на непридружените и разделени деца, много държави са въвели гаранции за непридружените и разделени деца веднага щом бъдат открити.

В **Норвегия** се определят настойник и водещ случая, които присъстват на първоначалната регистрация на новопристигнало непридружено или разделено от семейството си дете от имиграционната служба.

Като се отчита фактът, че още при първата среща с детето може да започне процесът на оценка и определяне на неговия най-добър интерес, се въвеждат важни механизми не само за гарантиране на правата на детето (вж. каре 1, „Гаранции“), но и за събиране на информация за положението на детето (вж. каре 10, „Събиране на информация“). Колкото по-бързо се разбере положението на детето, толкова по-бързо то може да получи подходящата и адекватна закрила. В някои случаи ранното профилиране може да спомогне за идентифициране на най-уязвимите непридружени деца.<sup>94</sup>

Държавите са положили или полагат усилия за изграждане на доверие на ранен етап. В **Швеция** пълната ангажираност на настойниците се изисква и гарантира чрез незабавното им определяне.

<sup>94</sup> Европейска комисия, *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010 – 2014 г.)*, 6 май 2010 г., COM(2010) 213/3 окончателен, <http://goo.gl/nn6rzb>

В **Нидерландия**, NIDOS, настояническа институция, е натоварена да предоставя професионални настояници незабавно след идентифицирането на непридружено или разделено от семейството си дете. Държавната политика подчертава ролята на този настояник, отдавайки особено значение на предоставянето на процесуална закрила на детето, както и на изграждането на връзка на доверие с детето. Европейската мрежа на настояническите институции (ENGI),<sup>95</sup> оказва помощ за развитието на капацитета на настояниците за предоставяне на адекватна подкрепа, включително изграждането на отношения на доверие с поверените им деца.

В задължителното ръководство „Всяко дете е важно“ на **Министерството на вътрешните работи на Обединеното кралство** относно предприемането на мерки за гарантиране и насърчаване на благосъстоянието на децата се описват изискванията за насочване и изслушване с цел гарантиране на процесуалните и основните права на децата. За улесняване на обмена на информация между Министерството на вътрешните работи и местния орган, отговарящ за обгрижването на детето, се употребява формуляр на министерството. Информацията се използва за оценяване и определяне на най-добрия интерес на детето, като то се уведомява за обмена на информацията и че ще бъде потърсено неговото мнение. Целта е да се събере съответната информация, за да се извърши оценка на най-добрия интерес, както и да се информира детето за първите стъпки от дългия процес по разбираем за него начин.

В **Белгия** определянето на настояник на ранен етап дава възможност детето да получи помощ от съветник, който ще говори от негово име по време на контактите му с властите, като се започне от регистрацията.

Независимо от структурата на процедурата по регистрация, определени елементи дават възможност за по-цялостна оценка още на етапа на регистрация, а именно:

- присъствието на представител/настояник на детето;
- благоприятна за детето среда и техники на провеждане на събеседване;
- устен превод.

В хода на регистрацията и подготвянето на документите може да се събере информация за конкретните обстоятелства, свързани с разделянето на детето от семейството му. В някои случаи разделя-

<sup>95</sup> Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, <http://goo.gl/1NLiK>



© UNHCR / A. D'Amato

## КАРЕ 6: УЧАСТИЕ НА ДЕТЕТО

Детето е основният източник на информация за положението си. Вземането предвид на мнението на детето и изслушването му не само ще гарантират вземането на по-балансирано и устойчиво решение по отношение на детето, но и потенциално ще овласти детето да поеме отговорност за бъдещото си развитие до достигане на пълнолетие.

Рамката на КООНПД установява правото на детето на изслушване и участие в процеса на вземане на решения и поради това на изразените от детето мнения следва да се отдава надлежното значение в съответствие с възрастта и степента на зрялост на детето.

Определянето на степента на зрялост на детето изисква много специфични умения, като тези на психолог, до който може да няма толкова лесен достъп. Без експертен опит в областта на детската психология и културния контекст обаче, оценката на степента на зрялост може да бъде неправилна и да затрудни съответния достъп до участие на детето (вж. каре 8, „Определяне на възрастта“).

Предпоставка за ефективното участие на детето във всяко решение, което го засяга, е подкрепата под формата на подходяща за детето информация и процедури, консултации относно възможностите, услуги за устен превод и подкрепата на настояник, а когато е приложимо, и на процесуален представител (вж. каре 1, „Гаранции“).

## КАРЕ 7: ИЗДИРВАНЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

Непридруженото или разделено от семейството си дете може да не е загубило контакт със семейството си и може да е в състояние да общува с членове на семейството си. Понякога, детето може да е получило указания (от членове на семейството или каналджии) да откаже да се издирва семейството или може да има други причини да не е склонно да се възстанови контактът със семейството. Осигуряването на консултации и ангажирането с детето могат да помогнат да се получи информация за неговия произход, потребностите му от закрила и мотивацията му за напускане, а оттук и влиянието и динамиката, обуславящи отказа на детето за издирване на семейството му.

Подобна информация може на свой ред да допринесе за предоставяне на съответната подкрепа на детето, за да се определи правилно най-добрият му интерес и да му се окаже помощ да участва в процесите, които го касаят. За тази цел един прозрачен процес включва стъпки, целящи да гарантират, че детето е:

- информирано по подходящ за него начин и на език, който разбира, за целта на издирването, а именно, че то е първата стъпка за възстановяване на семейните връзки.
- изслушано и чуто.<sup>96</sup>

Целта на процеса е да се информира детето за възможните варианти, да се дадат съвети на детето и евентуално да се инициира контакт със семейството особено когато няма данни, че възстановяването на контакта или издирването на семейството би изложило на опасност детето или членовете на семейството на детето или създава други рискове (например свързани с необходимостта от международна закрила на детето).

Спечелването на доверието на детето може да бъде дълъг и понякога труден процес, но е изключително важно, за да се разберат напълно обстоятелствата, свързани с разделянето на детето и да се подкрепи детето при възстановяването на контакта със семейството му. Трябва да се избягват опити да се спечели сътрудничеството на детето чрез методи като конфискуване на мобилния телефон, тъй като те имат обратен ефект и често утежняват още повече ситуацията на уязвимост. Подобни методи могат да засегнат поведението на детето по такъв начин, че то да не е склонно да разкрива информация в бъдеще, например по време на събеседване за получаване на международна закрила, което може да доведе до отхвърляне на молбата на основания, свързани с достоверността на думите му.

Когато се прецени, че издирването на семейството е в най-добрия интерес на детето, но детето не е съгласно с това, представителят или настойникът може да даде съгласие за издирването. Този процес обаче трябва да бъде придружен от внимателна комуникация между детето и представителя, за да не се застрашат отношенията на доверие между тях.

нето може да е настъпило наскоро и да е от такъв характер, че да изисква предприемането на незабавни действия за осигуряване на бързо събиране. В такъв случай може да е необходимо да се прецени дали е в интерес на детето да се започне незабавно издирване на семейството. Това обаче ще зависи от резултата от конкретната оценка на най-добрия интерес, при която безопасността на детето се разглежда във връзка с единството на семейството (вж. каре 7, „Издирване на семейството“).

Деца могат да се чувстват задължени на членове от семейството си или да бъдат под влиянието на своите каналджии, трафиканти, връстници или общността относно нежеланието им да разкриват информация за своята самоличност или местоположението на семействата си. Детето може да се страхува и да е объркано на кого да се довери. Резултатите от проекта „Закрила за децата – бежанци“, проведен в Гърция, Италия и Франция (ВКБООН 2010 г.), показват, че от съществено значение е детето да възприема и да разглежда източника, предоставящ информация, като легитимен и надежден. Деца трябва да имат възможност да получават независими съвети, с които да се чувстват сигурни и на които да могат да се доверят. Властите следва да се стремят да развият това доверие от самото начало и да предоставят на децата информация за възможните варианти на подходящ за децата език и формат. Изключително важно е децата да разбират, че имат права и че има хора, на които специално е възложено да им помагат в контактите им с държавните органи (вж. каре 1, „Гаранции“).

Брошурата „Гърсене на убежище в Ирландия: ръководство за деца и млади хора“, издадена от Ирландския съвет за бежанците и изготвена от и за децата, е пример за подходящо представена за деца информация, отнасяща се до правата на непридруженото дете в процедурите за международна закрила.

<sup>96</sup> Вж. Регламент Дъблин III, член 6, параграф 3, буква в), преработената Директива относно условията за приемане (RCD), член 23, параграф 2, КООНПД, член 12, Директивата за борба с трафика на хора (ATD), член 14, параграф 1.





## 4.4 Насочване към държавните служби за закрила на детето

Идентифицираните непридружени и разделени деца трябва незабавно да бъдат насочвани към службите за закрила на детето с цел да се удовлетворят техните потребности, свързани с грижата, безопасността, образованието и здравето. От решаващо значение е също така да се планира останалата част от процеса.<sup>97</sup>

Решенията за грижа и закрила се вземат въз основа на оценката на най-добрия интерес (която подлежи на преразглеждане, когато се получи нова информация). Планът за действие, който ще се изпълнява, ще се основава на информацията, събрана по време на регистрацията и подготвянето на документите. За да се оцени най-добрият интерес на детето по отношение на здравните му потребности (за психичното и физическото здраве), настаняването и грижата, образователните му потребности и потребностите от отдих, може да е необходима допълнителна по-подробна информация за положението на семейството, здравния статус, специфичната уязвимост, половата идентичност и етническата и религиозна принадлежност. Детето може да бъде насочено също и към специализирани услуги, като напр. психосоциални или специални образователни услуги, които да оценят индивидуалните му обстоятелства и специфичните потребности от закрила.

Комитетът по правата на детето в своя Общ коментар № 12 към КООНПД, т. 24 призовава броят на събеседванията с детето да се ограничи до възможния минимум, с цел да се намали рискът от повторно травмиране. Макар че провеждането на няколко събеседвания може да се налага, за да се разбере пълната картина на потребностите на детето и да му се даде възможност да допълни информацията за положението си – чрез цялостен подход към процеса се избягва излишното дублиране.<sup>98</sup> Съвместната визия или план за детето повишава ефективността и ефикасността на закрилата по време на целия период, през който детето е разселено. По тази причина от съществено значение е органите на властта, които помагат на непридруженото или

<sup>97</sup> Европейски парламент, Доклад относно положението на непридружените малолетни и непълнолетни лица в ЕС, (2012/2263(INI), август 2013 г., <http://goo.gl/le6JlX>)

<sup>98</sup> Вж. Директивата за борба с трафика на хора, чл. 12 и чл.15.

## КАРЕ 8: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ВЪЗРАСТТА

Понякога може да се появят съмнения за възрастта на едно лице. Важно е да се отчете, че липсата на официални документи не е непременно знак, че детето крие информация за заявената си възраст. В някои случаи едно лице може да изпитва сериозно затруднение да посочи конкретно хронологичната си възраст, а не съществува метод, който може да определи възрастта със 100 % точност.

Държавите обикновено разчитат предимно на специално съобразено с детето събеседване и професионална оценка на неговата възраст, която отчита неговия етнически и културен произход. Наличните понастоящем методи и техните резултати са събрани в „Практиката за определяне на възрастта в Европа“ на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO).<sup>99</sup>

Струва си да се отбележи, че в доклада на FRA „Разделени от семействата си деца, търсещи убежище в държавите – членки на Европейския съюз“ децата, с които са провеждани събеседвания, често са били притеснени, че е възможно да бъдат сметнати за „лъжци“.<sup>100</sup>

Общ коментар № 6 към КООНПД, т. 31 (i) призовава всяка допълнителна мярка за определяне на възрастта да бъде обективна и справедлива, съобразена с детето и неговия пол, като се избягва всякакъв риск от нарушаване на физическата неприкосновеност на детето и се зачита неговото човешко достойнство.

Одобренията от ВКБООН и УНИЦЕФ „Насоки за добра практика“ по програмата „Разделени деца в Европа“ препоръчват:

- В случаи на съмнение лицето, което твърди, че е под 18-годишна възраст, трябва да бъде временно третирано като такова.
- Процедурите за определяне на възрастта следва да се прилагат единствено като крайна мярка, когато има основание за сериозни съмнения и когато другите подходи не са успели за установят възрастта на съответното лице.
- Да бъде получено информирано съгласие.
- Процедурата да е мултидисциплинарна и да ползва приложимия експертен опит.
- Прегледите никога не трябва да бъдат принудителни или неподходящи по отношение на културните норми на лицето и винаги трябва да зачитат достойнството на лицето.
- Да се прилага най-неинвазивният вариант, който постига баланс между физическите, психологични, екологични и културни фактори и факторите, свързани с развитието.
- Дейностите за определяне на възрастта да са съобразени с пола.
- Дейностите за определяне на възрастта да се наблюдават от независим настойник, който присъства, когато присъствието му се изисква от засегнатото лице.
- Процедурата, резултатът и последствията да се обясняват на лицето на език, който то разбира.
- Да съществува процедура за обжалване на решението, както и необходимата за тази цел подкрепа.

В Насоките на ВКБООН относно непридружените и разделени деца, които търсят убежище (1997 г.), т. 5.11 е предвидено, че ръководният принцип трябва да бъде дали лицето показва незрялост и уязвимост, която да налага по-чувствително третиране.

Допълнителни насоки могат да се намерят в „Определяне на възрастта: техническа бележка“ на УНИЦЕФ и Насоките на ВКБООН за международна закрила: Молби за убежище от деца (2009 г.) и Становището на ПРДЕ за определяне на възрастта при разделените от семействата им деца в Европа.<sup>101</sup> Следва да се отбележи и член 13 (2) от Директивата за борба с трафика на хора, където се тръгва от презумпцията за непълнолетие, когато възрастта е неустановена и има основания да се счита, че лицето е дете, и член 25 (5) от Директивата за процедурите за убежище, в която се съдържа част от посочените гаранции.

<sup>99</sup> Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Age Assessment Practice in Europe, 2014 г., <http://www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf>

<sup>100</sup> FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, декември, 2010 г., <http://goo.gl/bz4u1Y>

<sup>101</sup> Програма „Разделените деца в Европа“ (SCEP), Становище относно определянето на възрастта в контекста на разделените деца в Европа, май 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.htm>

## КАРЕ 9: ПРИЛАГАНЕ НА ЦЯЛОСТЕН ПОДХОД

разделено от семейството си дете, да си сътрудничат за разработването и прилагането на план за детето (вж. каре 9, „Прилагане на цялостен подход“).

В **Ирландия**, когато непридружено или разделено дете е насочено към Агенцията за детето и семейството (СФА), оценката на потребностите на детето от закрила се провежда от квалифициран социален работник. Резултатът от тази оценка служи за изготвяне на задължителния индивидуален план за грижа за детето. Планът за грижа се наблюдава от социален работник, който се определя незабавно след първоначалната оценка с цел да гарантира управлението и изпълнението на плана за грижа.

В **Германия** непридруженото дете се настанява в спешна грижа в приемно семейство или в подходящ център, където се провежда процедура за цялостно планиране на грижата.

В **Малта** компетентните органи използват мултидисциплинарна комисия за определяне на плана за грижа за непридружените деца.

В **Белгия** непридружените или разделени деца, независимо от техния статут, се настаняват в център за наблюдение и ориентирание (ООС). Това дава възможност на Службата по надзорничеството да идентифицира непридружените или разделени деца и да прехвърли определени категории от тях в по-специализирани приемни центрове, за да се осигури по-добра грижа за техните специфични потребности (напр. бременни момичета, малки деца, деца с психологически проблеми, потенциални жертви на трафик на хора).<sup>102</sup>

В **Норвегия** служителите в транзитните центрове използват инструмент за картографиране, заимстван от проектите LIFE на Съвета на Европа<sup>103</sup>, за да подкрепят всяко дете в процеса на постепенното разкриване и документиране на детайлите от живота му преди да пристигне в Норвегия, за да изработят план за действие за детето. Задачата на служителите е да гарантират, че процесът на картографиране е завършен преди детето да напусне транзитния център. Въпреки че тяхната цел е максимално точно да установят действителните факти, едновременно с това те осигуряват на детето и подкрепа, когато то се връща към спомените си, които често са болезнени.

В Обединеното кралство правителството е издало Задължително ръководство за органите на местната власт за оказване на грижа, която да е специално разработена, за да отговори на конкретните обстоятелства и потребности на непридружените, търсеци закрила деца и децата – жертви на трафик.<sup>104</sup> Ръководството опре-

Когато се определя най-добрият интерес на детето, трябва внимателно да се оцени тежестта на всички приложими фактори, които имат връзка с конкретното положение на детето (вж. каре 12 „Неизчерпателен списък на елементите на най-добрия интерес“ и каре 13 „Определяне тежестта на елементите на най-добрия интерес“). Това означава, че:

- когато се определя най-добрият интерес на детето, трябва да бъде събрана и взета предвид информация, свързана с всички фактори.
- тъй като факторите включват всички аспекти на положението на детето, информацията трябва да бъде достъпна за всички, които влизат в контакт с него.

Гарантирането на цялостен подход към най-добрия интерес на детето предполага:

- гарантиране, че цялата информация се събира и до нея се осигурява достъп при зачитане на принципите на защита на личните данни.
- даване на възможност на всички действащи лица, всяко със своя експертен опит по отношение на въпросите на правата на детето, да представят своето мнение по отношение на тежестта и важността на съответните фактори.

Цялостният подход може да се прилага от мултидисциплинарен екип, работна група по конкретен случай, работна група или вече съществуваща комисия. В тази връзка усилията за сформирание на комисии, които конкретно да работят с детето за определяне на неговия най-добър интерес, са похвално начинание. Такива комисии гарантират допълнително прилагането на съвместен подход към всяко отделно дете в работата на системата за закрила на детето и системите за имиграцията и международната закрила за намиране на трайно решение.

<sup>102</sup> Европейска мрежа за миграцията, Unaccompanied minors in Belgium. Reception, Return and Integration Arrangements (Непридружени непълнолетни лица в Белгия, организация на връщането и интеграцията им), юли 2009 г., <http://goo.gl/dQ9CuS>

<sup>103</sup> Съвет на Европа, Life projects for Unaccompanied Migrant Minors. A Handbook for front-line Professionals (Проекти за устройването на живота за непридружени непълнолетни деца мигранти, Наръчник за работещите на терен), октомври 2010 г., <http://goo.gl/CD4gDO>

<sup>104</sup> Министерство на образованието на Обединеното кралство, Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children (Грижа за непридружените деца, жертва на трафик: Задължителни указания за местните власти относно грижата за непридружените, търсеци убежище деца и децата, жертва на трафик), юли 2014 г., <http://goo.gl/SVthki>



деля стъпките, които следва да предприемат местните органи, за да планират предоставянето на подкрепа на поверените на грижите им непридружени, търсеци закрила деца и деца – жертва на трафик.

Макар и непряко свързан с въпросите на международната закрила/миграцията, пример за цялостен подход са пилотните проекти Barnahus (Детска къща) в **Исландия и Швеция**, конкретно насочени към (предполагаеми) жертви на сексуално посегателство. Шведската детска къща събира социалната служба, полицията, прокуратурата, криминалистите, педиатричната служба и службата за детско-юношеска психиатрия, които работят заедно, главно в началните етапи на предварителното полицейско разследване и проучването от страна на социалните служби. По правило социалните служби имат координираща функция, като един или повече социални работници са постоянно в къщата. На съвместни срещи представителите на различните професии взаимно се консултират, планират и определят задачите си. След започване на разследването в Детската къща се провеждат събеседвания с детето, като специалистите, които трябва да чуят историята му, могат да слушат събеседването по видео връзка или в съседна стая. Това гарантира, че събеседването се провежда от обучен специалист (често психолог) и се избягва повторното събеседване с различни лица, което може да причини допълнителна травма. Събеседванията могат също да се записват на видео, за да се използват в съдебното производство. Амбицията е всички специалисти да работят по начин, който поставя детето в центъра при провеждане на разследването и за осигуряване на кризисна подкрепа в Детската къща.<sup>105</sup>

Тези практики илюстрират една от главните предпоставки за прилагане на принципа за най-добрия интерес, както се препоръчва и от Общ коментар № 14 към КООНПД, а именно, всеобхватни и координирани действия по отношение на детето. В планирането се включват подходящите специалисти и детето се изслушва, независимо кой ръководи процеса на координация.

<sup>105</sup> Спасете децата, отговори в рамките на консултацията относно съобщението на Европейската комисия относно правата на детето (Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child) (2011 – 2014), август 2010 г., т. 6., <http://goo.gl/FpnpIG>

## 4.5 Планиране на процеса

По отношение на непридружените или разделени деца трябва да се предприемат действия по редица проблеми, свързани със закрилата. Планирането на процеса е акт на вземане на решение какви процедури на предоставяне на международна закрила или имиграционни процедури и кои услуги за закрила са в най-добрия интерес на детето. Решението трябва да се основава на „оценката на най-добрия интерес“.

Познаването на идентичността на детето и миналия му опит осигурява информация за пътищата, които трябва да се следват, и е основа за продължителен план за грижа. Например детето има ли семейство, което се издирва? Има ли риск детето да стане жертва на трафик на хора? Има ли някакви притеснения, свързани със здравето му, включително травма?

Когато се планира бъдещето на детето, служителите и обгрижващите лица трябва да гарантират, че не вземат решенията изолирано един от друг, а в координация и следвайки съвместна визия за детето. Като се има предвид това, важно е още в началото на процеса да се осигури колкото е възможно повече информация за детето, за да може най-ефективно да се обсъдят и консултират възможните за него варианти. Този процес включва и проучване на това дали е желателно да се възстанови контактът със семейството.

Заслужава да се отбележи практиката в **Германия**, при която непридружените и разделени деца се настаняват в специални приемни центрове за три месеца. През това време се проверяват потребностите на детето по отношение на здравето, образованието и закрилата му в рамките на „процедура за даване на разрешение“, което се случва в координация с настойника и службата за благосъстояние на младежите.<sup>106</sup> Оценката на потребностите от закрила включва дали детето трябва да подаде молба за международна закрила или да търси други варианти, като напр. събиране със семейството в трета страна или в държавата на произход или подаване на молба в местната служба за чужденците за разрешение за пребиваване по хуманитарни причини. Федералното сдружение за непридружени непълнолетни лица – бежанци (B-UMF)<sup>107</sup> е отчело необходимостта хората, участващи в този процес, да бъдат обучени и е предложило такова обучение.

Детето често е основният и най-подходящ източник на информация. То обаче може да е повлияно от различните прекеждия, през които е преминало по време на придвижването си, съвсем отделно от специфичната уязвимост, свързана с това, че е дете. Възрастта на детето, равнището на зрялост и образование се отразяват на способността му да сътрудничи, както и на усещането му за сигурност и доверие. В най-добра позиция да вземат предвид специфичните потребности и уязвимост на децата, особено при деца, които може да са преживели травма, са квалифицираните специалисти, като тези специалисти са и в най-добра позиция да гарантират, че събеседванията се провеждат по съобразен с децата начин, защитават ги от неумишлено нанасяне на вреда, като в същото време се получава необходимата информация.

Допълнителната информация за детето може да послужи за по-пълно изясняване на обстоятелствата, свързани с него, особено в случаите, когато детето не може или не желае да даде пълна информация, защото се страхува за сигурността на семейството си или поради непознаване на закрилата, която може да получи.

Често информацията, която е необходима, за да се реши какви мерки за грижа да се предприемат, има отношение и към вземането на решение какъв път или процедура да бъде започната за детето (вж. каре 10 „Събиране на информация“).

За да се гарантира, че информацията е валидна, точна и е получена по ефективен начин, е необходимо пълноценното участие на детето. Това включва осигуряване правото на детето на изслушване чрез консултиране

<sup>106</sup> Етапът на даване на разрешение („Clearingverfahren“) не е регламентиран в немското законодателство, но се е доказал като успешна практика и следователно все повече се прилага в 16-те германски федерални щата/области. Открити са няколко центъра за даване на разрешение по Закона за благосъстоянието на младите хора и в няколко федерални области са разработени насоки от компетентните министри, служителите, работещи за благосъстоянието на младежите, или НПО, където такъв етап на даване на разрешение е неразделна част от концепцията за приемането, напр. в Север Рейн Вестфалия, Министерството на семейството и Министерството вътрешните работи са публикували ръководство за сътрудничество с различните заинтересовани страни: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, 2013 г. <http://goo.gl/aQ6m9>, където на стр. 15, глава 5.8 се описва процедурата по даване на разрешение в рамките на спешната грижа за деца.

<sup>107</sup> Вж. Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, [www.b-umf.de](http://www.b-umf.de)

## КАРЕ 10: СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

По принцип непридруженото или разделено дете би осигурило необходимата информация, ако разполага с нея и е убедено, че може да има доверие, че съответният възрастен ще използва тази информация в неговия най-добър интерес. Непридруженото или разделено дете обаче може да не е в състояние да осигури подходящата информация поради възрастта си, поради преживяната травма или изминалото след напускането на дома му време, или поради събитията, които са довели до бягството му или са настъпили по време на придвижването му.

За да се направи анализ как да се гарантират правата на безнадзорните или разделени деца, трябва активно да се проучат следните елементи:

- мнението на детето (в съответствие с възрастта и зрелостта му);
- идентичността му;
- семейната история, мнението на семейството на детето в случаите, когато е установен или възстановен контакт с тях;
- информация за преживяванията по време на пътуването и причините за тръгването;
- грижа, закрила и безопасност и в тази връзка историята, потребностите и възможните варианти за детето;
- основания за уязвимост: както актуални, така и такива, които могат да възникнат;
- образователна история и потребности;
- здравна история и потребности.

Наред с осигуряването на подходяща възможност детето да сподели информацията за себе си, може да е необходимо да се търси информация и от други източници. Това трябва да стане с подкрепа от настойника на детето, приемния родител и социалните работници.

Тъй като детето има специфични потребности от закрила, информацията за неговите права трябва да е конкретно свързана със статута му на дете или с неговия пол. Следователно за изясняване на положението му е необходим по-голям експертен опит. Източниците на информация може да включват:

- решението за даване на международна закрила/имиграционното решение;
- експертни доклади (психологически, медицински, образователни доклади по отношение на детето);
- резултати от издирването на семейството;
- доклади от проучването на дома/семейството (включително информация за готовността и възможностите на семейството/обгрижващите лица да осигурят закрила, грижа и възможност на детето да упражнява правата си съгласно КООНПД в средата, в която живее);
- доклад за интеграцията (ако се предвижда дългосрочна приемна грижа, осиновяване или при по-големите деца – форма на полусамостоятелно или групово настаняване) в държавата, в която е пристигнало детето;
- информация от държавата на произход, конкретно свързана с детето и съобразена с пола;

При събирането на информация и споделянето ѝ трябва да се спазва националното законодателство за защита на личните данни (вж. каре 11 „Поверителност и обмен на данни“).

и подкрепа и предоставяне на информация за възможните варианти. Това включва също и гаранция, че на мнението на детето ще се отдаде надлежно значение (вж. каре 6 „Участие на детето“).

За да се избегне подлагането на детето на многократни събеседвания (с опасност от повторно травмиране), трябва да се обменя информация между отделните органи при условията на спазване на принципа на поверителността и нормите на защита на личните данни (вж. каре 11 „Поверителност и обмен на данни“).

Като отчита необходимостта от обмен на информация, но при гарантиране на подходящата защита на личните данни и поверителност, Работната група по убежището към Министерството на вътрешните работи на **Обединеното кралство** и Асоциацията на директорите на службите за деца (ADCS), която представлява службите за децата на местните органи на властта, са разработили съвместно протокол за добра практика при обмен на информация по отношение на определянето на възрастта.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Работна група за работа с търсещите убежище лица (ADCS), Споделяне на информация относно определянето на възрастта за непридружени деца, търсещи убежище: обяснение и насоки, юли 2013 г., <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>

Във **Финландия** социалните работници имат право да присъстват на събеседванията или да дават писмени становища по отношение на психосоциалните потребности на детето и да дават мнение за това как да се осигури най-добрият интерес на детето. Това усилие за превръщане на процеса на вземане на решения в наистина мултидисциплинарен предполага по-нататъшна институционализация на използването на експертите в процеса на определяне на най-добрия интерес на детето, включвайки важни гаранции по време на оценяването на ситуацията на детето.

Планирането на процеса за непридружените и разделени деца включва различни участници, включително представители/настойници и други експерти, когато е уместно, като напр. процесуални представители. Факторите, които може да имат влияние, включват безопасността на детето, възможностите за поддържане или възстановяване на единството на семейството и възможностите за развитието му до достигане на пълнолетие, както и приложимостта на процеса за предоставяне на международна закрила/имиграция. Времето също може да играе роля: колкото по-дълго децата са разделени от семейството и културата си, толкова по-трудно може да стане събирането на семейството и толкова по-голям може да бъде възможният ефект върху психичното и физическо благосъстояние на детето.

Едно скорошно проучване на търсещите убежище непридружени деца в Белгия установи, че половината от децата показват признаци на посттравматично стресово разстройство (ПТСР), и още по-важното – че с течение на времето ПТСР по-скоро се е влошавало, отколкото да се подобрява.<sup>109</sup> В тази връзка изглежда, че факторът време е от изключителна важност, като се има предвид, че удължаването на времето за разглеждане на случаите явно причинява допълнителен стрес, като в същото време задълбочава вече съществуващата уязвимост. Тези констатации са важни за процесуалните представители, представителите/настойниците и другите лица, които съветват децата в хода на процедурите по имиграция. Те показват необходимостта да се постигне баланс между ефективността на процедурите и потребността на детето от време за почивка и подготовка, в същото време осигурявайки внимателно разглеждане на всеки отделен случай.

Дете, което вече е подало молба за международна закрила, има нужда от помощ в периода на разглеждането на молбата. Ако не е подадена молба, но има признаци, че детето се нуждае от международна зак-

## КАРЕ 11: ПОВЕРИТЕЛНОСТ И ОБМЕН НА ДАННИ

### Държавите често установяват, че:

- обменът на данни между публичните органи и доставчиците на услуги, публични и частни, може да помогне за преодоляването на комплексните проблеми на непридружените деца, като така се подпомага и съвместният подход;
- съществуват принципни опасения във връзка с опазването на личната неприкосновеност, включително загубата на контрол над информацията от страна на лицето и на усещането, че правото на лична неприкосновеност е в центъра на концепцията за свобода. Това буди опасения за потенциалната загуба на автономност и на психологическите ползи от личната неприкосновеност.

### Това поставя дилемата, че:

- необходимостта да се събере и обмени информация за отделните непридружени или разделени деца може да засегне проблемите на поверителността и изискванията за защита на личните данни, което създава юридически трудности при прехвърлянето на информация между различните агенции;
- тъй като системите за закрила на детето и имиграционните системи функционират паралелно, това допълнително усложнява обмена на информация;
- компетентните лица, вземащи решения, може да бъдат изолирани от важна информация, отнасяща се до най-добрия интерес на непридруженото или разделено дете.

### В тази връзка държавите може да предвидят:

- по-нататъшно разработване (в рамките на ограниченията, предвидени в законодателството за защита на личните данни) на протоколи за специфичен обмен на информация, свързана с всички аспекти на процеса за определяне на най-добрия интерес.
- предприемане на необходимите предпазни мерки за защита на чувствителната информация, като напр.:
  - внимателен анализ на институциите, които обменят данни;
  - точно очертаване на функциите на публичните органи, които обменят данни;
  - защита на достъпа до данните;
  - строго управление на обработката на данни; и
  - информиране на детето и неговия представител/настойник за вида на обменената информация и целта на този обмен, което дава възможност на детето да даде своето мнение.

<sup>109</sup> De Standard, Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees, 20 декември 2013 г., която цитира изследване на Marianne Vervliet, The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial wellbeing, 2013 г., <https://biblio.ugent.be/publication/4337248>



рила, след консултация със своя представител/настойник и юридически съветник то може да вземе решение да подаде молба. Ако обаче присъствието на детето не повдига въпроса за международна закрила, то може да бъде посъветвано, че в негов най-добър интерес е да се въздържа от влизане в такива процедури. Във всички случаи решението за искане на международна закрила трябва да излиза от детето и неговия настойник и юридически съветник, съобразно с неговата възраст и степен на зрялост.<sup>110</sup>

Допълнителни фактори при планирането на процеса включват възрастта на детето и наличните правни възможности. Детето трябва да бъде посъветвано да премине процедурите, при които има най-голяма вероятност да бъде зачетен неговият най-добър интерес. За дете, което приближава навършването на 18-годишна възраст, това в повечето случаи означава да започне процедура, която да приключи в периода, когато то все още има статут на непълнолетно. Целта е да се спази правото на детето да достигне пълнолетие в безопасност, независимо дали чрез събиране на семейството, подаване на молба за международна закрила или други имиграционни процедури (вж. каре 16 „Навършване на 18-годишна възраст“). Да се чака, докато детето навърши 18 години, за да се започнат процедурите за искане на международна закрила/имиграция по принцип не е в най-добрия интерес на детето, което като пълнолетно повече няма да има достъп до услугите и насоките, от които на практика може още да се нуждае. Следва да се отбележи, че макар планирането на процеса да не представлява по-формалното определяне на най-добрия интерес, процесът на оценяване тежестта на факторите на най-добрия интерес трябва да бъде обоснован и документиран.

Много държави приемат, че развитието на детето до достигане на пълнолетие е процес, който не се случва в рамките на един ден, а продължава доста след датата на навършване на 18-годишна възраст. В **Норвегия** например в процедура, сродна на предвидената в проекта LIFE на Съвета на Европа,<sup>111</sup> служителите в приемните центрове работят с непридружените или разделени деца, за да изработят план за дългосрочно развитие. Този план продължава отвъд момента на навършване на 18 години, в годините на пълнолетието и отразява реалната ситуация, в която решенията, взети по отношение на детето, имат последствия за целия живот на съответния човек. Този вид планиране изисква заедно с детето да се предвидят реалистични варианти за изпълнение, които отчитат изцяло възможните резултати от взетото трайно решение.

След като определянето на приложимата имиграционна процедура има дългосрочни последствия за бъдещото развитие на детето, от решаващо значение е наличието на засилени процесуални гаранции (вж. каре 1 „Гаранции“). В **Белгия** на всички непридружени и разделени деца автоматично се определя настойник, адвокат и преводач, което им осигурява засилени процесуални гаранции. По принцип се препоръчва осигуряване

<sup>110</sup> Комитет на ООН по правата на детето, Общ коментар № 6 към КООНПД (2005) „Третиране на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им по произход“, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, [http://unicef.bg/assets/CRC\\_Materials/GC\\_BG/GC\\_6\\_BG.pdf](http://unicef.bg/assets/CRC_Materials/GC_BG/GC_6_BG.pdf)

<sup>111</sup> Препоръките на проекта LIFE бяха приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа през юли 2007 г. след регионалната конференция „Миграция на непридружени малолетни и непълнолетни лица: дейности в най-добрия интерес на детето“, Торемолинос, Малага, Испания, 27 – 28 октомври 2005 г. Вж. Съвет на Европа, Комитет на министрите, Recommendation CM/ Rec /2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors, 12 юли 2007 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>



на юридически консултации не само за процедурите за искане на международна закрила/имиграция, но също и по-рано, на етапа „планиране на процеса“, тъй като вземането на решение на този етап има важно значение за бъдещето на детето.

## 4.6 Прилагане на принципа за най-добрия интерес в процедурите за международна закрила и имиграция

Решението за започване на имиграционна процедура, независимо дали чрез подаване на молба за международна закрила или за друга процедура, има сериозни последствия за детето и неговите възможности за развитие. Принципът за най-добрия интерес сочи, че на този етап трябва да се приложат процесуални гаранции на високо равнище. Като минимум на детето е необходима юридическа консултация, подкрепа от независим представител или настойник, устен превод и възможност да бъде изслушано, като на мнението му се отдаде надлежно значение, съобразно с неговата възраст и степен на зрялост (вж. каре 1 „Гаранции“).

Молбите на децата за международна закрила трябва да се разглеждат с приоритет преди случаите на възрастните, което отразява важността на фактора „време“ за децата. Това не означава, че тези случаи трябва да бъдат ускорявани, т.е. да се разглеждат в по-кратки срокове. И тук е необходимо да се осигури достатъчно време, което да позволи на детето да си почине и да се възстанови, да изгради доверителна връзка със своя представител/настойник, както и да се осигури възможност за правилно планиране на процеса и възможност детето да бъде изслушано по правилен начин.

Докато определението за „бежанец“ в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и протокола към нея от 1967 г. се отнася за лицата, независимо от тяхната възраст, Комитетът на ООН по правата на детето отбелязва, че определението за бежанец трябва да се тълкува по съобразен с възрастта и пола начин. Допълнителните фактори включват специфичните права на децата, специфичните форми на преследване на децата, етапа на развитие на детето, знанията и/или спомените за условията в държавата на произход и уязвимостта. Всичко това е важно за съобразеното с възрастта и пола тълкуване на критериите за предоставяне на статут на бежанец или субсидиарна закрила, съгласно насоките на ВКБООН за молбите за международна закрила, подавани от деца.<sup>112</sup>

Според същите насоки, когато се прави оценка дали детето има основателен страх от преследване поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, съответната вреда трябва да се разглежда от гледната точка на детето. Възрастта, полът и сексуалната ориентация, както и икономическите и социални характеристики може да имат значение за вида преследване, на което евентуално е подложено детето, като изострят неговия страх и повишават риска от нанасяне на вреда. В тази връзка е необходимо да се анализира актуалната информация за ситуацията в държавата на произход и тези знания да се приложат при оценката на конкретната молба за международна закрила на детето.

Начинът, по който държавите гарантират, че най-добрият интерес на детето продължава да бъде първостепенно съображение по време на цялата процедура за международна закрила/имиграция, се различава в зависимост от практиките и процедурите в отделните държави. Когато в системата за закрила на детето са въведени процедури за извършване на задълбочена оценка, органите могат да решат събраната по този начин информация да стане достъпна за процедурите за международна закрила/имиграция, при условие че се спазват приложимите принципи за защита на личните данни. Такъв е случаят в **Германия**, където специализирани центрове на федералните провинции правят изчерпателна оценка (вж. каре 11 „Поверителност и обмен на данни“) на непридружените деца през първите два или три месеца след първата среща с тях.

В **Обединеното кралство** различни държавни ведомства работят съвместно за спазване на своите задължения да „защитават и насърчават благосъстоянието на децата“ при изпълнение на работа си. За да гарантира, че всички агенции работят заедно в координация, правителството е издало задължително ръководство за работа по случаите на тези деца.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> ВКБООН, Guidelines on International protection: Child Asylum Claims, декември 2009 г., <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

<sup>113</sup> Министерство на вътрешните работи на Обединеното кралство, Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children, март 2013 г., <http://goo.gl/y182Lr>

Както вече беше отбелязано, Общ коментар № 14 към КООНПД разглежда специфичните фактически обстоятелства около детето като отправна точка за оценка на неговия най-добър интерес. По-долу са представени някои от елементите, които следва да се вземат предвид, когато се оценява и определя най-добрият интерес на детето:

### **Идентичност на детето:**

- възраст;
- пол;
- сексуална ориентация;
- национален произход;
- религия и убеждения;
- културна идентичност (включително времето, прекарано извън държавата на произход);
- личен характер;
- актуални потребности и развиващи се способности (включително образователно равнище).

### **Мнение на родителя или обгрижващото (към момента) лице**

#### **Мнението на детето:**

- относно възможните варианти;
- желанията и мненията относно неговата идентичност и възможните варианти.

### **Запазване на семейната среда, поддържане или възстановяване на взаимоотношенията:**

- взаимоотношения със значими хора (и къде се намират съответните лица);
- качество и продължителност на взаимоотношенията с близките (родители, братя/сестри, други членове на семейството, други възрастни, деца в (културната) общността);
- ефектът на разделянето от значимите хора (и къде);
- капацитет на родителите, обгрижващите лица, близките;
- възможности за събиране на семейството (след издирването му, проверка, оценка);
- предпочитания за грижа в семейна среда с цел гарантиране на пълноценното и хармонично развитие на личността на детето.

### **Грижа, закрила и безопасност на детето:**

- защита от вреда;
- благосъстояние в широкия смисъл (основни материални, физически, образователни и емоционални потребности, както и потребностите от обич и безопасност);
- вероятност от бъдещ риск и вреда и други последици от решението за безопасността на детето.

### **Уязвимо положение:**

- индивидуални физически и емоционални потребности;
- специфични потребности от закрила, включително за жертвите на трафик и травма;
- потребност постоянно да усеща безопасност и стабилност.

### **Право на детето на здравеопазване:**

- необходими действия за обезпечаване на здравословното му състояние, включително психичното здраве.

### **Достъп до образование:**

- образователни потребности и възможности за развитие.

Държавите разполагат с редица възможни варианти, които могат да приложат дори когато не са налице основания за предоставяне на статут на бежанец или субсидиарна закрила на детето или когато връщането му не е възможно и все пак има опасения по отношение на неговата закрила.

В **Швеция**, когато има извънредни обстоятелства, които да бъдат взети предвид по време на процеса на проучване за предоставяне на международна закрила или при последващо решение, Шведският съвет по миграцията прави анализ на въздействието върху детето. Този инструмент има конкретна стойност, когато са налице особено тревожни обстоятелства. С него се преценява дали са били спазени процесуалните гаранции и дали правилно са отчетени и оценени основанията за закрила, специфични за детето. Той също така разглежда индивидуалните обстоятелства на детето по отношение на неговото здраве и психосоциално развитие и положението на семейството и ги съотнася към перспективата за завръщане в държавата на произход на детето или за интеграция в Швеция. Мнението на детето също се взема предвид, като работещите по случая трябва да съобразят и информацията от другите действащи лица около детето (напр. настойник, социални

## КАРЕ 13: ОПРЕДЕЛЯНЕ ТЕЖЕСТТА НА ЕЛЕМЕНТИТЕ НА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС

служби) или да дадат обяснение, ако това не направено. Работещите по случая могат да коментират своите констатации по всеки въпрос в карето за забележки. Тези коментари засега не са задължителни, но ако се впишат, това би подобрило качеството на констатациите и би отговорило на препоръчаното в Общ коментар № 14 към КООНПД, т. 97, буква е, за правната обосновка.

В **Обединеното кралство**, където дете, което не е получило международна закрила, не може да бъде върнато в своята държава на произход поради „неподходяща организация за приемането му“, такава дете получава форма на разрешение за престой (discretionary leave).<sup>114</sup> Оперативните разпоредби на Министерството на вътрешните работи ясно посочват, че когато се взема решение за продължителността на престоя, компетентните лица трябва да вземат предвид като първостепенно съображение най-добрия интерес на детето.

Много държави са въвели единна процедура за вземане на решение относно признаването на кандидата за бежанец, предоставяне на субсидиарна закрила или разрешение за престой по хуманитарни причини съгласно националното законодателство. Единната процедура би облагодетелствала също и децата, като се има предвид, че времето е от специално значение за детското развитие.

Решение за предоставяне на разрешение за престой по хуманитарни причини или разрешение за временно пребиваване в случаите, когато не е предоставена международна закрила, представлява дилема особено за децата, които наближават пълнолетие (вж. каре 16, „Навършване на 18-годишна възраст“). В много случаи такива решения може да се вземат в хода на единна процедура. Но като се имат предвид дългосрочните последици за развитието на детето до пълнолетие, би било по-добре решението да се основава на процедура по „определяне на най-добрия интерес“, при която е предвидено обосновано определяне тежестта на всички фактори (вж. каре 12 „Неизчерпателен списък на елементите на най-добрия интерес“).

Във **Финландия** разрешението за продължително пребиваване по състрадателни съображения може да се предостави на кандидат за международна закрила, ако отхвърлянето на молбата е очевидно необосновано предвид здравето на кандидата, установените връзки с Финландия или други индивидуални хуманитарни причини. Непридружените и разделени деца се определят като целева група за

Оценяването и определянето на най-добрия интерес на детето се прави с цел гарантиране на пълното и ефективно упражняване на правата, признати в КООНПД и гарантиране на цялостното развитие на детето.

Рядко може да се постигне определяне на най-добрия интерес, което води до трайно решение, ако се отчита само един фактор. При оценяването и определянето на решението, което е в най-добрия интерес на детето, от първостепенно значение е да се постави акцент върху отделното дете. По конкретно съгласно Общ коментар № 6 към КООНПД и Общ коментар № 14 към КООНПД е необходимо в специфичния фактически контекст на детето:

- да се определят приложимите елементи (вж. каре 12, „Неизчерпателен списък на елементите на най-добрия интерес“);
- да се определи конкретното им съдържание и да се определи тежестта им по отношение един на друг.

Оценяването включва оценяване и намиране на баланс между всички елементи, необходими за вземане на решение в конкретната ситуация за конкретното отделно дете. При класирането на отделните елементи може да се наложи да се преценяват сходни по тежест съображения:

- Възможността един вариант да излага детето на вреда обикновено има по-голяма тежест от други фактори, което сочи, че този вариант не е в най-добрия интерес на съответното дете.
- Правото на детето да бъде отглеждано от родителите си е основен принцип. С изключение на случаите, когато има проблеми с безопасността, по правило най-добрият интерес на детето може най-добре да се реализира от семейството му.
- КООНПД подчертава необходимостта да се гарантира оценяването и развитието на детето, включително физическото, психично, духовно, нравствено и социално развитие. Това по правило се постига най-добре чрез оставане в тесен контакт или поддържане на тесни контакти със семейството и социалната и културна мрежа на детето.

Определянето на тежестта на социално-икономическите фактори в държавата на произход може да се окаже проблематично, но въпреки всичко е необходимо. Когато се обмислят сценариите за развитието на детето, трябва да се определи тежестта на такива фактори като възможностите за образование, въпроси, свързани със здравето и уязвимостта, и стабилността на сегашното положение на детето.

<sup>114</sup> UK Visas and Immigration, Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process, юни 2013 г. стр. 9 т. 4.4, <http://goo.gl/KRQfmj>

този статут. При провеждането на тази процедура се препоръчва да се определи тежестта и да се документират в писмен вид всички фактори, включително единство на семейството, последователност на грижата, етническа принадлежност и културни фактори. В **Норвегия** такова писмено решение се издава на адвокатата на детето, с което той да запознае настойника на детето и самото дете.

Важно е държавите да обърнат внимание, че всички аспекти, включително определянето на най-добрия интерес, може да се оспорват, че трябва да се осигури правен съвет и че ако се появи нова информация, трябва да има възможност случаят да се отвори отново. Съгласно преработената Директива за процедурите за убежище, чл. 40, параграф 2, се допуска подаване на последваща молба, ако са се появили „нови елементи или нови факти“.

## КАРЕ 14: ПОСТИГАНЕ НА БАЛАНС МЕЖДУ НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО И ДРУГИТЕ ИНТЕРЕСИ

Най-добрият интерес на детето, след като е оценен и определен, може да влезе в конфликт с интересите или правата на други деца, родителите или обществото. Съгласно Общ коментар № 14 към КООНПД, т. 39 и т. 40, ако хармонизирането не е възможно, органите и вземащите решение лица ще трябва да анализират и определят тежестта на правата на всички засегнати, като се има предвид, че:

- правото на детето неговият най-добър интерес да бъде първостепенно съображение означава, че интересът на детето има висок приоритет, а не е просто едно от няколко еднакви по важност съображения;
- следователно, по-голяма тежест трябва да се придаде на това, което най-добре ще послужи на детето.

Това се дължи на специалното положение на детето, което се характеризира със:

- зависимост;
- зрялост;
- специален правен статут;
- лишено от глас.

Разглеждането на най-добрия интерес на детето като „първостепенен“ изисква съзнание за мястото, което интересът на детето трябва да заеме във всички дейности, както и желание да се даде приоритет на този интерес при всички обстоятелства и особено когато една дейност има безспорно въздействие върху засегнатите деца.

Освен това Общ коментар № 5 към КООНПД, т. 86 гласи, че „доводи, които не се основават на правата, например такива, свързани с общия контрол на миграцията, не могат да вземат превес над съображенията за най-добрия интерес на детето.“

## 4.7 Определяне на трайно решение

След като детето премине през процедурите за имиграция или предоставяне на международна закрила и е получило трайно решение, то ще има яснота за своя правен статут в страната и може да продължи да прави планове за бъдещето си. Следва да се отбележи, че не всички непридружени или разделени деца в Европа, напр. гражданите на ЕС, минават през процедурите за искане на международна закрила/имиграция.

Определянето на най-добрия интерес може да бъде описано в общ план в процедурите за международна закрила или имиграционните процедури, при което следва да бъде посочено също и как и къде определянето на най-добрия интерес е интегрирано в тези процедури. Макар да няма изрично указание за конкретния момент в хода на провеждане на процедурите за международна закрила или имиграционните процедури, в които трябва да се осъществи определянето на най-добрия интерес, основният принцип е то да се прави тогава, когато се взема решение, което ще има съществено въздействие върху бъдещето на детето – и това да се прави на основата на вече направените оценки на най-добрия интерес. Също така, ако са предприети няколко действия/взети няколко решения със съществено въздействие върху детето, се прилага повишаване на степента на процесуалните гаранции, която отразява тежестта на въздействието върху бъдещето на детето, като тя е най-висока при цялостното определяне на най-добрия интерес. Така, докато **оценките на най-добрия интерес (BIAs)** обикновено се правят, за да се осигури информация за вземането на решение за имиграция/международна закрила, **определянето на най-добрия интерес (BID)** обичайно се разглежда след процедурата за имиграция/международна закрила, като резултатът от тази процедура осигурява информация за обхвата на взетото трайно решение, но не отменя самото решение за закрила/имиграция.



Определянето на най-добрия интерес след вземането на решение за закрила/имиграция идентифицира най-подходящото трайно решение в ситуация на разселване измежду наличните възможни варианти в светлината на приложимата нормативна рамка и освен това взема предвид факта, че детето е непридружено или разделено от семейството си.

Когато не е възможно изпълнението на определеното трайно решение или когато се появи нова информация, определянето на най-добрия интерес или, в зависимост от характера на наличната нова информация, решението за международна закрила/имиграция може да бъде отворено отново в съответствие с приложимото законодателство.

**Трайното решение** е дългосрочно и устойчиво. То гарантира, че непридруженото или разделено дете може да достигне до пълнолетието си в среда, която отговаря на неговите потребности и зачита неговите права, както е определено в Конвенцията за правата на детето и няма да поставя детето в риск от преследване или вреда. В съответствие с принципа за най-добрия интерес, щом трайното решение има съществено значение за дългосрочното развитие на детето до навършване на пълнолетие, то би трябвало да се основава на определянето на най-добрия интерес, при което се спазват най-строги процесуални гаранции (вж. каре 1 „Гаранции“).

В хода на определянето на най-добрия интерес е важно да няма отклоняване на фокуса от неговата главна цел. От самото начало на тази дейност стремежът е да се проучат обстоятелствата на конкретното дете, за да се разбере кое решение ще бъде в най-добрия интерес на това дете.

Някои държави са въвели механизми за осъществяване на определянето на най-добрия интерес в рамките на компетенциите на органа по международна закрила/миграцията. За други особено когато непридруженото или разделено дете не е обект на процедурите за международна закрила, като напр. гражданите на ЕС, определянето на най-добрия интерес попада в компетенциите на други органи от системата за закрила на детето или правосъдната система. Когато определят трайното решение, институциите или представителите, определящи най-добрия интерес на детето, в идеалния случай трябва да бъдат независими и безпристрастни и да са съставени от специалисти с необходимия опит в закрилата на детето и без потенциални конфликти на интереси със защитата на правата на детето.

Препоръчва се създаването на допълнителни структури, които да съответстват на тези изисквания. Например въз основа на констатациите от проучването на човешките права на непридружените деца и млади хора мигранти в **Обединеното кралство** съвместната парламентарна комисия по правата на човека (JCHR) препоръчва правителството да направи оценка на възможността за създаване на независима официална процедура



за определяне на най-добрия интерес. Комисията препоръчва при тази оценка да се направи анализ, който да сравни потенциалните ползи от такава нова официална процедура с алтернативата да се търси възможност за подобряване на съществуващия модел. Независимо от това кой модел ще бъде избран, системата трябва да изведе на преден план най-добрия интерес на непридружените деца мигранти.<sup>115</sup>

Когато най-добрият интерес е първостепенно съображение, трайните решения за непридружените и разделените деца могат да включват редица мерки в зависимост също и от законовите възможности в съответната държава. Определянето на най-добрия интерес с оглед на елементите, очертани в Общ коментар № 14 към КООНПД, разглежда също различни възможни варианти за детето, които да вземат предвид както потребностите от закрила, така и бъдещите дейности по грижата. Трайни решения може да се търсят и изпълняват напр. чрез събиране на семейството или събиране с роднина или предишно обгрижващо лице в родната или в трета страна чрез подходяща форма за алтернативна грижа. Като крайна мярка в случаите, когато няма членове на семейството, семейството не може да бъде издирено или когато е преценено, че събирането не е в най-добрия интерес на детето, остава осиновяването.

В процеса на идентифициране и прилагане на трайно решение за всяко непридружено или разделено дете от решаващо значение е да се приемат мерки за гарантиране зачитането на правото на детето да бъде изслушано (вж. каре 6 „Участие на детето“). В **Италия**, когато детето се е съгласило и е поискало доброволно репатриране, планирането се извършва заедно с детето и неговото семейство, с участие на социалните служби за децата и Международната организация по миграция (МОМ). В **Норвегия** „процесът на картографиране“, започнал в приемния център, се използва и в процеса на планиране по време на прилагането на трайното решение.

Независимо от имиграционния статут на непридруженото или разделено дете, изключително важно за определяне на това дали събирането със семейството ще бъде в негов най-добър интерес, е да продължат усилията за издирване на семейството – без значение дали родното или разширеното. Ако семейството бъде открито в трета държава, може да се търси или проучи възможността за събиране на семейството в третата държава. В ситуация, когато родителите са открити, но не са законно пребиваващи, събирането на семейството не е толкова просто. Ако обаче се определи, че то е в най-добрия интерес на детето, е възможно да се положат усилия за събиране на семейството в приемащата държава или в трета държава с оглед на зачитането на принципа на най-добрия интерес. Това зависи от конкретната ситуация и правния статут на детето и членовете на семей-

<sup>115</sup> House of Lords, House of Commons Joint Committee on Human Rights, Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK, първи доклад за сесията 2013 – 2014 г., май 2013 г., т. 33, <http://goo.gl/Oe0rdx>

ството в чужбина. Ако детето има статут на бежанец, съгласно правото на ЕС то има право да кандидатства за събиране с членовете на основното семейство (напр. родителите) в държавата, предоставила международна закрила. Когато семейството (напр. родителите) бъде издирено в трета държава, събирането в тази трета държава може да бъде проучено чрез механизма за „определяне на най-добрия интерес“, като в процеса се включат съответните действащи лица в третата държава. Преработеният регламент от Дъблин изрично посочва защитните мерки, които трябва да бъдат осигурени за непридружените или разделени деца, като отбелязва, че най-добрият интерес на детето трябва да бъде първостепенно съображение и изисква държавите членки да работят в тясно сътрудничество, като при оценяването на най-добрия интерес на децата специално вземат предвид събирането на семейството, благосъстоянието на непридруженото или разделено дете и социалното му развитие, безопасността и сигурността му.<sup>116</sup> В зависимост от статута на детето и родителите трайното решение може да се търси или в държавата, където се намират родителите, или в държавата, където се намира детето и е възможно да има законово право да остане. Решаващ фактор в този случай е устойчивостта на решението за детето и в коя държава и с кой статут то може да се реализира най-добре.

За да се прецени дали събирането на семейството е в най-добрия интерес на детето, от значение е информацията за положението на семейството, включително евентуално проучване на дома. Проучването на дома включва подробен доклад за положението на семейството, включително описание на условията, които могат да засегнат събирането, както и жилищните условия, икономическото положение на семейството, здравното състояние на членовете на семейството, желанието за събиране с детето, способността да се полага грижа за детето, отношенията между членовете на семейството и други приложими въпроси, като напр. злоупотреба с вещества.

Получаването на тази информация от някои държави на произход може да е затруднено (вж. също каре 10, „Събиране на информация“). Наред с провеждането на издирване чрез свои представители в държавите на произход или чрез Международния комитет на Червения кръст (МКЧК), държави като **Италия**, **Финландия**, **Австрия** и **Белгия** са сключили партньорства с Международната организация по миграция (МОМ), Международните социални служби (МСС) и техните партньори в съответната държава на произход за организиране на издирването на семейството, проучване на дома, планиране на реинтеграцията и наблюдение в държавата на произход. Докато няколко държави ангажират МСС за издирване на семейството и проучване на дома в държавите на произход на принципа „за всеки отделен случай“, **Финландия** има официално споразумение с Генералния секретариат на МСС за издирване на семейства или законни настойници на непридружени или разделени деца. По това споразумение не се осъществява издирване, ако стане ясно, че то може да изложи детето или семейството на опасност. Решението за продължаване на издирването се взема въз основа на мнението на МСС, но също и на детето и неговия представител/настойник.

За случаите, когато в най-добрия интерес на детето е то да се завърне в държавата на произход или на обичайното си местопребиваване, като отчитат опасенията относно закрилата конкретно във връзка с връщането, ВКБООН и УНИЦЕФ са разработили насоки за минимални защитни мерки за връщане на непридружени и разделени деца. Насоките за УНИЦЕФ за закрила на децата – жертви на трафик<sup>117</sup> и Ръководството относно защитата на правата на децата – жертви на трафик в Европа<sup>118</sup> са насочени към децата, които са жертва на трафик, докато изданието на ВКБООН „Специални мерки, прилагани по отношение на връщането на непридружени и разделени деца в Афганистан“, описва минималните гаранции за връщаните в Афганистан деца,<sup>119</sup> които може да бъдат адаптирани за други ситуации (вж. каре 15, „Минимални гаранции в случаи на връщане“). По искане на Европейската комисия е изготвено сравнително изследване и списък за проверка за разработване на добри практики<sup>120</sup> с цел осигуряване на информация за държавите – членки на ЕС, за прилагането на Директивата относно връщането в условията на спазване правата на децата.

<sup>116</sup> 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 (преработен текст), <http://goo.gl/mdMnds>

<sup>117</sup> УНИЦЕФ, Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking, 26 юни 2013 г., [http://www.UNICEF.org/ceecis/0610-UNICEF\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.UNICEF.org/ceecis/0610-UNICEF_Victims_Guidelines_en.pdf)

<sup>118</sup> ВКБООН, Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan, август 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

<sup>119</sup> ВКБООН, Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan, август 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

<sup>120</sup> The European Council on Refugees and Exiles, Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors, декември 2011 г., HOME/2009/RFXX/PR/1002, <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>

## КАРЕ 15: МИНИМАЛНИ ГАРАНЦИИ В СЛУЧАИ НА ВРЪЩАНЕ

Ръководството на УНИЦЕФ относно защитата на правата на децата – жертви на трафик в Европа описва минималните гаранции за връщането на непридружени и разделени деца, които са жертви на трафик. Специалните мерки на ВКБООН за връщане на непридружени и разделени деца в Афганистан може да бъдат адаптирани за други ситуации. И двата документа препоръчват:

- решението да се взема в рамките на официалната процедура, която съдържа всички необходими гаранции; да се прави оценка на всички възможни варианти, като се гарантира, че най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение; детето да бъде напълно информирано, консултирано и подкрепено;
- да се положат реални усилия за издирване на семейството преди връщането и да се направи индивидуална оценка дали семейството желае и може да приеме детето;
- когато издирването е неуспешно, връщането в институция за деца се разглежда като крайна мярка и само когато е в най-добрия интерес на конкретното засегнато дете;
- организацията на приемането и грижата трябва като минимум да включват:
  - посрещане на детето на летището, незабавен достъп до подходящо настаняване, подкрепа за посрещане на базисните му потребности, достъп до образование и здравеопазване;
  - определяне на обгрижващо лице/настойник с подходящо обучение и квалификация, включително по закрила на детето, на когото официално се възлага отговорността за детето;
  - индивидуален план за устойчивата реинтеграция на детето, изготвен в сътрудничество с детето и неговия настойник;
  - подходящо и текущо оценяване след завръщането на детето.
- индивидуалните оценки на риска и сигурността се провеждат от специалисти:
  - оценката на сигурността се фокусира основно върху възможните заплахи за детето и неговите роднини от страна на трафикантите и техните съучастници. В тази връзка оценката разглежда заплахите за сигурността, конкретно свързани с детето, което е било жертва на трафик, и заплахите, които засягат всички деца, които се връщат в държавата на произход на детето. За тази цел компетентната социална служба или орган за благосъстоянието на децата в държавата, в която се намира детето, жертва на трафик, следва да събере информация от длъжностните лица от правоприлагащите органи или от следствените органи в държавата на произход на детето или от международна полицейска организация.
- Оценката на риска разглежда обстоятелствата в дома и общността, където евентуално ще се върне детето, за да прецени дали връщането там е в неговия най-добър интерес. По инициатива на същата социална служба или орган за благосъстоянието на детето, независимо къде се намира то, за оценката е необходима информация от агенция в държавата на произход на детето, която познава семейството му или дома на лицето, което ще трябва поеме отговорността за него (или съответно институцията, която ще поеме тази отговорност), и местната общност.

В **Италия**, където завръщане се предвижда само когато е доброволно, се търсят структурирани мерки за подкрепа на реинтеграцията на детето в държавата на произход чрез осигуряване на финансиране и наблюдение. Периодът на наблюдение, който е минимум шест месеца, може да варира в съответствие с потребностите, включени в плана за реинтеграция, който може да включва връщане на детето в училище, достъп до пазара на труда или до медицинска подкрепа, когато е необходимо. Процесът на подготовка се започва само по искане на детето. Издирването на семейството и оценката на семейството се провежда от МОМ въз основа на споразумение с Министерството на труда и социалните политики по молба на детето и с неговото информирано съгласие, както и това на семейството. Проектът за реинтеграция се разработва в тясно сътрудничество с детето, неговото семейство, МОМ и социалните служби и се одобрява от Министерството на труда.

Местни НПО осъществяват наблюдението в периода след връщането в Уганда за непридружените или разделени деца, които се връщат от **Норвегия**, и в Демократична република Конго за непридружените или разделени деца, които се връщат от **Белгия**. В някои случаи това включва подкрепа за семейството в периода след връщането.



Когато се предвижда събиране на семейството или се разглежда организирането на алтернативна грижа или връщане при роднини, напълно уместно е да се оцени функционирането на системите за закрила на детето в държавата на произход или държавата, в която се предвижда организирането на такава грижа.<sup>121</sup>

Преди да оцени целесъобразността на връщането като трайно решение за непридруженото или разделено дете, когато предвижда връщане, **Шведският съвет** по миграцията провежда дейност за установяване на фактите, като събира свързана с детето информация за държавата на произход, по въпроси като напр. системите за закрила на детето и техния капацитет за наблюдение на върнатите деца, за образователните и здравните услуги и др. Информацията, събрана посредством такава дейност за установяване на фактите, е достъпна онлайн за използване от говорещите шведски език органи.<sup>122</sup>

Връщането би влошило състоянието на уязвимост на детето в случаите, когато: семейството не е издирено и не функционира адекватна система за закрила на детето; не са налице подходящи, съобразени с детето структури за приемане и представители/настойници за оказване на помощ за реинтеграцията непосредствено след пристигането, а евентуално и след това; и детето не се събира със семейството си или роднините или липсват структури за подкрепа.

Разрешението за престой по хуманитарни причини или чрез друга форма на закрила до достигане на пълнолетие само по себе си не представлява решение за непридруженото или разделено дете. Особено притеснителна е практиката да се разреши на децата да останат до навършване на пълнолетие и да бъдат връщани след това. Ако няма индивидуално разработени планове за реинтеграция, изготвени заедно с детето, успешното му развитие до достигане на пълнолетие може да бъде изложено на опасност. Усилията за улесняване на прехода към пълнолетие чрез подкрепа за пълнолетните млади хора се насърчава от Съвета на Европа като желана стъпка за преодоляване на нестабилното положение на тези уязвими младежи (вж. каре 16 „Навършване на 18-годишна възраст“).

В **Унгария** като се отчита, че уязвимостта не свършва в момента на достигане на пълнолетие, децата, на които е предоставен статут на бежанец или субсидиарна закрила и са непридружени или разделени, имат право на подкрепа в периода след прекратяване на грижата до навършване на 24-годишна възраст по същите правила като децата, граждани на държавата.

Във **Франция** децата, които са получавали социална подкрепа в продължение на три години преди навършване на 18 години, могат да кандидатстват за гражданство под настойничеството на държавата, докато все още са под 18-годишна възраст, т.е. до навършване на пълнолетие. За децата, които са достигнали равнище на зрялост, когато могат да започнат чиракуване/стажуване, съществува вариант да сключат договор (*contrat jeune majeur*) с държавата за получаването на разрешение за оставане във Франция, докато завършат образованието си и са готови да бъдат самостоятелни.

В **Италия**, когато непридружено дете навърши 18 години, законът предвижда възможността то да получи разрешение за пребиваване с цел обучение, достъп до пазара на труда или работа, при условие че е пребивавало законно под една или друга форма в продължение на три години преди навършване на пълнолетие и е изпълнявало план за социална или гражданска интеграция в период най-малко две години или е поверено на настойник или е настанено в приемна грижа и е получено положително становище от Министерството на труда и социалната солидарност.

<sup>121</sup> Вж. също листовката за проекта „Monitoring Mechanism for Returned Minors“, HIT Foundation, Nidos и Mercado <http://goo.gl/Uckoc6>

<sup>122</sup> Вж. LIFOS, Migrationsverket rats- och landsinformationssystem, <http://lifos.migrationsverket.se>

## КАРЕ 16: НАВЪРШВАНЕ НА 18-ГОДИШНА ВЪЗРАСТ

За непридружените или разделени деца, навършването на пълнолетие на 18-годишна възраст може да означава, че като пълнолетни мигранти без документи те губят правата и закрилата, които са имали като деца. Допълнителните права и закрила, които са им били предоставени по силата на това, че са деца, често се губят буквално от днес за утре.

Кръгът проблеми, срещани от непридружените или разделени деца по време на прехода към пълнолетие, включва:

- загуба на социални, икономически и образователни права;
- загуба на правото на настаняване в специален дом за младежи или настаняването в приемна грижа;
- загуба на официален представител/настойник;
- риск от задържане;
- риск от депортиране в държави, които е възможно те вече да не помнят и където може вече да нямат никакви контакти;
- липса на информация за техните права като възрастни;
- липса на достъп до правосъдие или обезщетение за нарушени права.

Като се има предвид несигурността на сегашните методи за определяне на възрастта, грешното определяне на възрастта може да изиграе утежняваща роля.

Съветът на Европа заедно с ВКБООН съвместно изготвиха доклад за привличане на вниманието към тези проблеми, с който призовават засегнатите държави и органи да предприемат мерки за гарантиране, че този преход е успешен, независимо дали непридружените деца мигранти, които се намират в този преход, са бежанци или търсещи убежище.<sup>123</sup> Съветът на Европа единодушно прие резолюция в духа на доклада, с която призовава държавите членки:

- да вземат предвид специфичното положение на непридружените или разделени деца мигранти, които навършват пълнолетие;
- да създадат преходна категория, като предприемат политически мерки за:
  - подпомагане на благосъстоянието и образованието;
  - достъп до информация;
  - удължаване на жилищното подпомагане до намиране на решение;
  - достъп до здравни грижи.
- да обучават социалните работници за тази специфична преходна категория. Наред с уроците, научени от кампанията „Аз съм от значение“, стартирана от SOS Детски селища във връзка с мерките при деинституционализацията на младежи, които напускат системата за грижа<sup>124</sup>, други полезни практики включват:
  - свързване на младите хора с други млади хора в сходно положение, което да им дава възможност да си оказват взаимна подкрепа;
  - осигуряване на лица за доброволна подкрепа като друго средство за предоставяне на подкрепа на пълнолетните млади хора извън системата за грижа.

<sup>123</sup> ВКБООН, Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate? март 2014 г., <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

<sup>124</sup> SOS Children's Villages International, Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies. Кампания „Аз съм от значение“, декември 2010 г., <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>



## 4.8 Наблюдение

При изпълнение на системите и процедурите за прилагане на принципа за най-добрия интерес, държавите са обвързани от Общите мерки за изпълнение на КООНПД в Общ коментар № 5 (2003 г.), включително член 12 за активната роля на детето за насърчаване, закрила и наблюдение на неговите права. За да се възползват децата от тези възложени на държавите практики, те трябва да бъдат прилагани еднакво. Държавите са изправени пред предизвикателството да прилагат съответните практики на цялата си територия с необходимото качество, потвърдено от наблюдение, така че непридруженото или разделено дете да получава еднакво равнище на подкрепа в различните региони и административни единици.

Местните разлики в закрилата, предоставяна на непридружените и разделени деца, потенциално поставят тези деца в несигурно положение, което зависи от мястото, на което са се оказали. Национално наблюдение и подкрепа за местните власти при изпълнението на техните отговорности ще бъде допълнителна гаранция за децата и в идеалния случай ще бъде част от консолидираната система за закрила.

Такова независимо наблюдение на прилагането на принципа за най-добрия интерес би трябвало да се осъществява по отношение на целите национални системи, свързани със закрилата на детето, а в случая с непридружените или разделени деца, които пристигат в държава членка на ЕС от трети страни – към процедурите за имиграция и международна закрила.

# 5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ



Както е определено в Конвенцията за правата на детето, непридруженото или разделено от семейството си дете, независимо от неговите обстоятелства или имигрантския му статут, е на първо място и най-вече дете и трябва да бъде третирано като такова. Като дете, което е временно или постоянно лишено от подкрепяща семейна среда, то има право на специална закрила и помощ. Това има решаващо значение за преминаващите границите деца, които са непридружени или разделени от своите семейства и следователно в положение на голяма уязвимост и риск.

Най-добрият интерес на детето трябва да бъде, както е определено от КООНПД, първостепенно съображение при всички решения, които засягат непридружените и разделени деца от момента на пристигането или идентифицирането им до намирането на трайно решение. Въпреки това обаче осигуряването на необходимата подкрепа и грижа може да бъде предизвикателство за държавите. Най-добрата практика предвижда провеждане на цялостна оценка на потребностите и положението на тези деца, а това може да окаже натиск върху системите, които са разработени по правило да се справят с по-малък набор от проблеми в живота на отделното дете. В случая на непридружените и разделени деца трябва да бъдат открити и приложени решенията с най-положително въздействие върху въпросните деца.

Много действия, предприети от държавите, засягат децата, но не всяко решение на държавата изисква пълен и формален процес на определяне на най-добрия интерес на детето. Основният принцип, определен от Комитета по правата на детето, предвижда, че **колкото по-голямо е въздействието на едно решение върху детето, толкова по-високо е равнището на гаранциите, които трябва да се осигурят.**

При по-нататъшното развитие на съществуващите структури и процедури – или създаването на нови – за гарантиране, че принципът за най-добрия интерес се прилага към непридружените и разделени деца в Европа, УНИЦЕФ и ВКБООН вземат предвид опита на държавите и техните партньори. ВКБООН и УНИЦЕФ препоръчват на държавите да полагат усилия за интегриране на този принцип в посочените структури и процедури чрез:

- осигуряване на предприемането на цялостен подход за установяване на най-добрия интерес на детето, като се разглеждат всички характерни особености на детето и неговите ситуация и потребности;
- полагането на усилия да гарантират, че процесите са съобразени с децата, включително чрез осигуряване на пригодена за децата информация;
- даването на възможност на децата да бъдат изслушани, съобразно с тяхната възраст и степен на зрялост;
- издирване на цялата приложима информация за детето както от самото дете, така и от съответните източници възможно най-рано в процеса, с цел ранно запознаване с детето и неговата ситуация;
- активни усилия за изграждане на доверие на ранен етап;
- стремеж към обща визия за детето от страна на всички действащи лица, с които се среща непридруженото или разделено дете;
- обмисляне на действия в краткосрочен и дългосрочен план, които дават възможност на детето да се развива до достигане на пълнолетие в среда, която отговаря на неговите потребности, зачита неговите права и няма да го поставя в риск от преследване или сериозна вреда.

ВКБООН и УНИЦЕФ приветстват усилията, положени от редица европейски държави, за прилагане на принципа за най-добрия интерес, много от които са описани по-горе. Надеждата е този документ да има положителен принос за подпомагане на държавите и другите действащи лица в техните продължаващи усилия за развитие на националните им системи за закрила на детето, международната закрила и имиграцията, за да се гарантира че непридружените и разделени деца се третират на първо място и преди всичко като деца. Очакваме да продължим да работим заедно за реализирането на визия, в която най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение за всеки и в която децата, които временно или постоянно са лишени от подкрепяща семейна среда, получават специалната закрила и помощ, на която имат право.





**UNHCR**  
P R O T E C T I N G  
**REFUGEES**  
R E B U I L D I N G  
**LIVES**

---

[www.unhcr.org/donate](http://www.unhcr.org/donate)



UNHCR Bureau for Europe  
11b Rue van Eyck  
1050 Brussels  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**unitefor**  
**CHILDREN**

---

[www.supportunicef.org](http://www.supportunicef.org)



United Nations Children's Fund  
3 United Nations Plaza  
New York, NY 10017, USA  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)