



Осигуряване на закрила на деца мигранти в зона на свободно движение

Транснационално наблюдение на процедурите за връщане на румънски и български деца мигранти в Гърция и Франция



Terre des hommes

tdh.ch

Осигуряване на закрила на деца мигранти в зона на свободно движение

ДОКЛАД ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО



Terre des hommes

Helping children worldwide. tdh.ch

Организации:

Terre des hommes Foundation "Lausanne" в Унгария

В сътрудничество с:

Сдружение „Деца и юноши“ (България)

ARSIS (Гърция)

Hors La Rue (Франция)

Terre des hommes (Румъния)

Дата на започване и приключване на изследването:

1 юли 2011 г. – 15 ноември 2012

Събиране на данни:

Андреева, Мартина (Hors La Rue, Франция)

Юстина, Валбона (ARSIS, Гърция)

Писарска, Мариана (Сдружение „Деца и юноши“, България)

Теодореско, Алехандро (Terre des hommes, Румъния)

Двустранен анализ:

Лего, Жан-Пол (Hors La Rue, Франция)

Соулел, Димитра (ARSIS, Гърция)



Настоящото изследване се извърши в рамките на проекта REVENI, съфинансиран от програмата „Наказателно правосъдие“ на Европейската комисия. Съдържанието на настоящата публикация не отразява непременно възгледите на Европейската комисия, нито предполага че изложените тук възгледи се потвърждават от комисията. Авторът носи пълна отговорност за грешки в текста.

© Terre des hommes – Child Relief

Автор : Пиер Казенав

Библиографско цитиране : « Cazenave, Pierre. Protecting Migrant Children in a Freedom of Movement Area, Terre des hommes – Child Relief, December 2012 ».

СЪДЪРЖАНИЕ

БЛАГОДАРНОСТИ.....	4
ПРЕДГОВОР.....	5
РЕЗЮМЕ.....	7
I) ВЪВЕДЕНИЕ.....	9
Обосновка и въпроси на изследването.....	11
Целева група, дефиниция и основни понятия на изследването.....	13
Методология на изследването.....	16
Ограничения на изследването.....	19
II) ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РАМКИТЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ПОЛИТИКИТЕ ОТНОСНО ВРЪЩАНЕТО НА ДЕЦА ОТ БЪЛГАРСКИ И РУМЪНСКИ ПРОИЗХОД ОТ ФРАНЦИЯ И ГЪРЦИЯ В РОДНИТЕ ИМ СТРАНИ.....	20
А) Специална законова и процедурна рамка и политика в държавите на произход.....	20
България:.....	21
Румъния:.....	22
Закljučения.....	23
Б) Разнообразие на процедурите, приложими в държавата на местопребиваване.....	24
Франция:.....	25
Гърция:.....	29
Закljučения:.....	32
В) Незадоволителни рамки на законодателството и политиката на регионално равнище.....	33
Между причина и следствие: ролята на ЕС за миграцията на деца в рамките на Съюза.....	33
Закljučение.....	35
III) АНАЛИЗ НА ДВУСТРАННИ ПРАКТИКИ НА ВРЪЩАНЕ НА РУМЪНСКИ И БЪЛГАРСКИ ДЕЦА В СТРАНАТА ИМ НА ПРОИЗХОД.....	37
А) Структурни предизвикателства, затрудняващи закрила по време на етапа преди вземане на решение.....	37
1) Липса на осведоменост за наличните рамки.....	38
2) Предизвикателства при предоставянето на временни мерки на закрила.....	39
Б) Свързване на социалната дейност и съдебните решения: необходимост от стандартизирани инструменти и хармонизирани процедури.....	40
1) Тежестта на информацията от социалното проучване в процеса на вземане на решения.....	40
2) Пренебрегване на повторния трафик: оценки на липсата на риск и безопасността.....	42
В) Множество практики при реализиране на решението за връщане.....	43
Г) Последваща проверка в страните на произход и реализиране на трайни решения.....	44
1) Ограничено разбиране на концепцията за трайни решения.....	45
2) Проекти за живот като инструменти за управление на потока от деца мигранти.....	47
IV) ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ.....	49
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	53
ПРИЛОЖЕНИЕ 2:.....	69
ПРИЛОЖЕНИЕ 2:.....	75

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад от изследването е резултат от съвместните усилия и ангажираност на служителите на всички организации, които си сътрудничат по проекта: Сдружение „Деца и юноши“, ARSIS, Hors La Rue, делегация на Terre des hommes в Румъния, както и фондация Terre des hommes в Унгария (регионално бюро на Terre des homes – Child Relief for Central and South East Europe).

То не би могло да се осъществи без изключителната подкрепа на различни участници от правителствени и неправителствени агенции, които се съгласиха да посветят значителни усилия и време на проекта.

Изследователският екип е изключително признателен на служителите от отдела за деца на Парижката прокуратура и на Съдебна защита на младежта, на Българската държавна агенция за закрила на детето и на Държавната агенция за социално подпомагане, както и на служители от Граничната полиция. Изказваме благодарностите си и на консултантите от Румънската агенция за закрила на детето и Националната агенция за борба с трафика на хора, както и на представители на гръцки институции и органи в Атина и Солун, сред които Е.К.К.А, Прокурорска служба за непълнолетни лица, Полицейските отделения за закрила на непълнолетни деца и борба с организираната престъпност и трафика на хора, НПО “A21”, румънските и българските посолства и консулства, както и на всички участници от конференцията в Будапеща, които имат значителен принос за изследването.

ПРЕДГОВОР

Миграцията на деца в световен мащаб поставя все по-големи предизвикателства пред държавите по отношение на закрилата, която се полага за децата мигранти. Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето изисква от държавите винаги да зачитат висшите интереси на детето във всички действия и да осигуряват равни права на всяко дете в пределите на своята юрисдикция без каквато и да е дискриминация на забранени основания, включително възрастта. Дете, което временно или постоянно е лишено от своята семейна среда или чийто най-добри интереси не позволяват оставането му в тази среда има право на специална закрила и помощ от страна на държавата. Децата в движение или децата мигранти, включително работещи деца мигранти често не получават нужната подкрепа, въпреки че е известна тяхната уязвимост към трафик и всякакви форми на експлоатация, които допълнително се влошават от тяхната възраст и незрялост.

В качеството си на специален докладчик на ООН по въпросите на трафика на хора, предимно жени и деца, поставих на челно място въпроса за предоставяне на закрила и съдействие на жертвите, особено по отношение на правото им на ефективни правни средства за защита. Връщането на деца мигранти вкъщи трябва да се осъществява при надлежно зачитане на висшите интереси на детето. Засегнатите деца трябва да се ангажират и да взимат участие в подобни решения, а възгледите им да имат тежест, съгласно принципите на развиващи се способности, оцеляване и развитие на детето. Необходимо е да се предоставят грижи преди и след връщането на детето, включително реинтеграция посредством овладяване на житейски умения.

Държавите трябва да се уверят, че законодателството им съдържа солидни, ориентирани към децата разпоредби за борба с трафик на деца и тяхното прилагане се осъществява при пълно зачитане на правата и благополучието на детето. Желателно е политиките, ориентирани към децата да предвиждат системи за съобщаване, подходящи

за деца, обучение за правоприлагане, за да може децата да се спасяват и реинтегрират по подходящ за тях начин, а не да се третират като престъпници, и националните планове за действие, както и политики и програми за борба с трафика на хора да включват децата като равни участници и партньори. Участието на децата в изготвянето на подходящи действия в отговор на намаляване на уязвимостта е от съществено значение за успеха на всички политики или програми, които имат за цел да им предоставят закрила и подкрепа.

Изследването, проведено от организацията Terre des hommes и нейните партньори разглежда едно явление, което към настояща дата е получило твърде малко внимание, а именно закрилата на деца в пространство, където свободата на движение е право, но трансграничният аспект възпрепятства процеса на осигуряване на закрила. Става ясно, че несъответствието в подхода на различните държави и липсата на международно сътрудничество имат пагубни последици за положението на децата, които в крайна сметка могат да ги изправят пред риск от повторен трафик и вторично насилие. В този смисъл изследването показва, че един регионален подход за закрила на детето ще допринесе за борбата с трафика на деца.

Съгласно препоръката, която направих в доклада си към Съвета за правата на човека относно регионален и подрегионален подход, ориентиран към правата на човека, за борба с трафика на хора, регионите най-добре могат да изготвят инициативи за борба с трафика, които функционират и осигуряват закрила на жертвите. На подрегионално и регионално равнище сътрудничеството и партньорството между държавите в рамките на един подрегион или регион могат да спомогнат за напредък в борбата с трафика на хора по един стратегически начин, тъй като при много случаи трафикът на хора се осъществява в един и същи регион като факторите, задействащи тези случаи често възникват вследствие на политическите, икономическите, социалните и културните обстоятелства в дадения регион.

Има много сведения за уязвимостта на румънските и българските деца към трафик и експлоатация, а самата аз съм посветила значителни усилия да обясня разпространението на трафика сред маргинализираните общества в предишните ми изследвания. Време е европейските правителства да обърнат специално внимание на тези факти и да обединят усилията си, за да осигурят по-добра закрила на деца мигранти на ниво ЕС, в страните на произход и месотребиваване.

Надяваме се, че настоящето изследване ще помогне на отговорните лица за вземане на решения да предприемат правилните действия в близкото бъдеще. Изложените тук препоръки са абсолютно необходими за изпълняване на поетите от държавите членки на ЕС ангажменти по отношение на закрила на правата на детето.



Джой Нгози Езейло

Специален докладчик на ООН по въпросите на
трафика на хора,
осбено на жени и деца

РЕЗЮМЕ

Настоящото изследване разглежда миграцията в рамките на ЕС на деца от румънски или български произход до Франция и Гърция в ситуации на уязвимост. То се съсредоточава върху използваните от страните процедури за връщане като ги оценява в светлината на принципа за висшите интереси на детето, отстояван в ратифицираната от всички държави членки Конвенцията за правата на детето. Въпреки че изследването се сблъсква с много ограничения, които повлияват на точността на направените констатации, заключенията и препоръките са изготвени въз основа на събиране на данни в продължение на 16 месеца, което позволява набавяне на информация относно 97 индивидуални случая на деца, за които органите са намерили или е трябвало да намерят трайни решения.

В първата си част докладът анализира правните и процедурни рамки, приложими за случаите на деца мигранти от ЕС. Открит е сериозен пропуск при закрилата на детето, който не е забелязан по време на създаването на зона на свободно движение в рамките на ЕС и води до парадоксалното положение, при което деца-мигранти от ЕС не се ползват от процедурните гаранции, налични за деца-граждани на трети страни. Днес държавите членки не могат сами да намалят рисковете, произтичащи от свободата на движение за децата. Освен това съществуват множество международни конвенции, закони, регламенти и процедури, което води до значително объркване при прилагането им на практика. Това разнообразие от закони е резултат от категоризирането на децата, дали като жертви на трафик, непридружени деца или малолетни престъпници, мигрирали в чужбина с надеждата да намерят по-добър живот, което обърква властите и не винаги им позволява да използват адекватни рамки за намиране на дългосрочни решения за въпросните деца.

Втората глава анализира практиките на връщане на държавите членки на ЕС от фазата преди вземане на решение до физическото изпълнение на връщането. Ясно се показва, че обменът на информация между държавите членки е

възпрепятстван от липса на общи процедури, включително отсъствието на хармонизиран процес за социално проучване. Освен това е установено, че наличието на известна липса на вяра и недоверие между органите влияе негативно върху качеството на вземане на решение, което би трябвало да доведе до прилагане на трайни решения за децата. В тази връзка се доказва, че липсата на бъдещи перспективи за деца мигранти от ЕС насърчава т.нар. „махало на миграцията“ или епизодична миграция: при липсата на алтернативи и дългосрочен план/проект, децата мигранти от ЕС са по-малко склонни да останат в средата си на произход, откъдето вече са избягали поради липса на възможности. Всъщност изглежда, че съдебните органи в страните на местоназначение се намират в концептуален вакуум по отношение на стремежа си да идентифицират трайни решения за деца. В същото време, органите за закрила на детето в страните на местопребиваване се сблъскват с практически предизвикателства в работата си с тази категория деца, с езикови бариери и липса на практически средства за осигуряване на адекватна закрила на деца мигранти от ЕС.

Що се отнася до реализирането на практика на решения за връщане, изследването установява значителен брой „modus operandi“ на връщане, някои от които са в съответствие със законодателството, а други – не. Операцията по връщане може да се различава за отделните държави, но интересното е, че понякога варира и от един район до друг в рамките на една и съща държава.

Що се отнася до последващата проверка в страните на произход, изключителното натоварване на системата за закрила на детето в страните на произход, наред с липсата на квалифициран персонал, възпрепятства осъществяването на последваща проверка, която трябва да се предприеме след изпълняване на процедурата по връщане.

Основната препоръка на изследването е да се създаде стандартизирана процедура, приложима във всички 27 държави-членки, която би насърчила

вътрешно и транснационално сътрудничество, за да се оцени правилно ситуацията на детето и да се намерят трайни решения, които са изготвени заедно с въпросните деца, като по този начин се отделя важно място за тяхното участие.

Към настояща дата единственото сигурно нещо в положението на децата мигранти от ЕС е, че те продължават да „висят“ между две потребности, които държавите членки не успяват да съгласуват: търсене на възможности посредством миграция и основно право на закрила.

I) ВЪВЕДЕНИЕ

Миграцията на деца от трети страни извън Европейския съюз (ЕС) заема значителна част от днешните изследователски програми. Проблемът с непридружени непълнолетни мигранти предизвиква голям интерес сред международни организации и национални правителства, които продължават да се сблъскват със значителен брой пристигащи непридружени и разделени деца. ЕС създава солидна законодателна рамка за справяне с феномена и разработва политики и стратегии за финансиране, насочени към тази категория деца.¹

Малко внимание обаче се обръща на проблемите, възникващи вследствие на миграцията на деца в рамките на ЕС, докато значим брой деца, които имат гражданство или пребивават законно в една или повече държави членки на ЕС, се намират в различна от тяхната страна или от тази на обичайното им пребиваване. Някои от тези деца са мигрирали сами в търсене на по-добри възможности от тези, които им се предлагат въкъщи, докато други са насилствено откъснати от средата си от злонамерени хора и са станали жертва на трафик с различни цели в други държави членки на ЕС. Някои от тях са мигрирали със семейството или роднините си, докато други са решили да потърсят късмета си сами.

Съществен брой от тези деца идват от Румъния и България като данните също потвърждават, че голяма част от децата, станали жертва на трафик в страни на местопребиваване са от тези две държави.

Излишно е да казваме, че преобладаващият брой на румънски и български деца сред миграционния поток в рамките на ЕС може да се обясни със структурната бедност, засягаща тези страни.

Достатъчно е да погледнем процента на деца изложени на риск от бедност, който е нараснал значително през 2011 г., като в Румъния 32.9% от децата са изложени на такъв риск, а в България – 27.9%², достигайки най-високите равнища в Европейската икономическа зона. Същевременно ниската четивна грамотност е най-голяма в Румъния и България като съответно възлиза на 40.4% и 41%³, а процентът от вътрешния брутен продукт, който се полага на образованието в тези две страни е от най-ниските в сравнение с другите държави членки на ЕС.⁴

Глобалното изследване на принудителния труд за 2012 г.⁵ на Международната организация на труда показва, че процентът на принудителен труд е най-висок в Централна и Югоизточна Европа и в Общността на независимите държави, като 4.2 души на 1 000 жители извършват принудителен или задължителен труд. Докладът на държавния департамент на САЩ от 2012 г. за трафика на хора подчертава, че значителен брой деца от България и Румъния стават жертва на трафик до други държави членки на ЕС, които са сред най-честите страни на местопребиваване.

Докладът за България гласи, че „някои български деца са принудени да просят по улиците или да крадат в България, но също така и в Гърция, Италия и Великобритания“⁶, докато главата, посветена на Румъния подчертава, че „румънците представляват значителен източник на жертви на трафик в Европа“, като поне една трета от румънците станали жертва на трафик са деца⁷.

1 Вж, например, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, План за действие относно непридружавани непълнолетни деца (2010 – 2014), SEC(2010)534, 6 май 2010 г. достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> [11 ноември 2012 г.]

2 Източник: Евростат, 2011 г. статистически данни налични на <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

3 Същото, статистика от 2009 г.

4 Същото, 4,58% за България и 4,24% за Румъния, статистика от 2009 г.

5 МОТ Глобално изследване на принудителния труд, резултати и методология, 2012 г., достъпно на http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf [15 ноември 2012 г.]

6 Доклад относно трафик на хора, Държавен департамент на САЩ, 2012 г., България

7 Същото., Румъния. Доклад на Румънската агенция за борба с трафика на хора от 2012 г. посочва, че 30.5% от идентифицираните румънски жертви на трафик са малолетни, или общо 319 деца.

Тези твърде обезпокоителни данни и заключения на международни организации и правителствени агенции хвърлят светлина върху главните причини за миграцията на децата, но малко неща остават известни относно процедурите и практиките на страните членки на ЕС за справяне с последиците от тези потоци на деца мигранти.

Удивително е мълчанието на ЕС по отношение на един чисто европейски феномен. Страните членки са оставени сами да се справят с това трудно предизвикателство, като степента на съгласуване е твърде малка, за да гарантира адекватни мерки за закрила на тези деца.

Настоящото изследване има за цел напълно да анализира, посредством документални и емпирични методи на проучване, настоящата ситуация и да предложи основани на факти решения на един сложен феномен, който все още не е получил достатъчно внимание.

Обосновка и въпроси на изследването

Партньорите решиха да се заемат с този проект поради трудностите, с които ежедневно се сблъскват при управление на случаи на деца мигранти от ЕС, както и предизвикателствата, пред които са изправени при опит да обяснят дейността си (и методите си на работа), свързани с такива случаи, на властите. Очевидно е, че и в двете страни, които са обект на задълбочено изследване, е имало значителен миграционен поток на деца от България и Румъния, който продължава и до днес.

Казусът с деца мигранти в рамките на ЕС е по-труден за решаване поради самия факт, че те са граждани на ЕС. Като такива те не могат да извлекат полза от разнообразните статuti и процедурни гаранции, предвидени в законодателната рамка на ЕС за граждани на трети страни.

Тази поразителна ситуация ясно се охарактеризира от обема законодателни мерки, които влизат в сила със създаването на Обща европейска система за убежище, която изрично изключва граждани на ЕС от сферата си на приложение. В едно изследване, възложено от Генерална дирекция за вътрешни политики на европейския парламент⁸ авторите твърдят, че „Протоколът Азнар“, допълващ реформите, въведени от Договора от Амстердам « [...] свежда правото на убежище до право на граждани на трети страни, а не право на граждани на ЕС, като последните нямат право да търсят убежище в рамките на ЕС”.

Авторите продължават с обяснението, че може да се възрази « [...] на това, че Европейският съюз си присвоява правото да се отклонява от общовалидността на международната закрила като едностранно си връчва сертификата за спазване на основните права”⁹.

В тази връзка може да се направи паралел между процедурите на връщане, приложими за деца мигранти от трети страни и тези за деца мигранти от ЕС. Чл. 10 от Директивата за връщането¹⁰, който се съсредоточава върху непридружени непълнолетни лица гласи:

“1. Преди да се вземе решение за издаването на решение за връщане по отношение на непридружено малолетно или непълнолетно лице, съответните служби — различни от властите, изпълняващи връщането — предоставят съдействие, като се отчитат надлежно висшите интереси на детето.

2. Преди непридруженото малолетно или непълнолетно лице да бъде изведено от територията на държава-членка, органите на тази държава-членка се уверяват, че то ще бъде върнато на член на неговото семейство, на определен настойник или на подходящи приемни центрове в държавата по връщане.

8 Европейският парламент, Създаване на обща Европейска система за убежище, август 2010 г., достъпна на: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf [12 юли 2012 г.]

9 Протокол относно убежището, предоставяно на гражданите на държавите-членки на Европейския съюз: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> [3 ноември 2012г.]. Чл. единствен на протокол 24 гласи че „предвид равнището на защита на основните права и свободи в държавите — членки на Европейския съюз, се счита, че последните представляват една спрямо друга безопасни страни на произход, що се отнася до всички правни и практически въпроси, свързани с проблемите на правото на убежище”

10 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

От друга страна, разпоредбите на директивата относно свобода на движението, текст, който по отношение на връщането определя някои приложими правила за връщане на деца мигранти от ЕС, в чл. 28 за закрила от експулсиране гласят:

3. С изключение на случаите, когато решението се основава на императивни [съображения], свързани с обществената сигурност, както е определена от държавите членки, решение за експулсиране не може да се взема срещу граждани на Съюза, [независимо от гражданството им], ако те:

(а) са пребивавали в приемащата държава членка през последните десет години; или

(б) са непълнолетни, освен ако експулсирането е необходимо за висшите интереси на детето, както е предвидено в Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г..

Забелязваме, че приложимите за граждани на трети страни разпоредби са не само солидни, но също така осигуряват редица гаранции, които трябва да се изпълнят преди да се издаде решение за връщане. От друга страна, директивата относно свободно движение дава на държавите членки широко право на преценка при определяне на това какво включва изключението на „императивни [съображения], свързани с обществената сигурност“ и дава възможност на страните членки да върнат едно дете при необходимост [за] висшите интереси на детето без да уточняват как се определят висшите интереси на отделните деца.

Предоставени в следващите глави примери илюстрират мнението на партньорите, че цялостната преценка оставена на държавите членки по въпросите на миграционни потоци в рамките на ЕС е довела до несъответствие в практиките, които се нуждат от хармонизирани общоевропейски решения.

Това се потвърждава и от емпиричните изследвания по улиците, проведени в рамките на други проекти¹¹

11 Вж например: "Invernizzi, Antonella. Vulnerability to exploitation and trafficking of Bulgarian children and adolescents in Greece. A case study of street based survival strategies in Thessaloniki. Project Mario in collaboration with ARSIS, Budapest, 2011" достъпно на <http://marioproject.org/documents/vulnerability-to-exploitation-and-trafficking-of-bulgarian-children-and-adolescents-in-greece> [3 ноември 2012 г.]

Целева група, дефиниция и ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

А) **Целевата група на изследването** е обсъдена подробно по време на въстъпителната среща в Будапеща като се определя достатъчно широко, за да отразява разнообразните ситуации, с които се сблъскват децата, когато са част от миграционен процес.

Както беше обяснено по-горе, изследването се съсредоточава върху деца, които имат гражданство от една страна членка на ЕС и са намерени в друга страна членка. Това поражда две различни съображения:

- a) първото се отнася до възрастта на целевата група: физическо лице на възраст под осемнайсет години;
- b) второто се отнася до специфичен чужд елемент, който трябва да бъде изпълнен за да попадне случаят в обхвата на изследването: детето трябва да бъде гражданин на, или да пребивава законно в една страна членка на Европейския съюз и да бъде намерено в друга страна членка

Що се отнася до ситуацията на целевата група, изследователският екип реши да приеме **всеобхватни критерии за миграцията**, за да може изследването и последвалите препоръки да се отнасят до мнозинството от казусите за закрила на децата, които могат да възникнат в контекста на миграцията в рамките на Европейския съюз.

Следователно може да се каже, че изследването разглежда всички ситуации, в които биха могли да попаднат деца мигранти от ЕС без да претендира за изчерпателност:

- i. деца, които са станали (потенциално) жертва на трафик или контрабанда,
- ii. деца, мигриращи сами (непридружени непълнолетни) или със семействата си (във втория случай деца, които мигрират със семействата си са задържани само при наличие на съмнения, че детето и/или неговите/нейните родители са станали или се превръщат (потенциално) в жертва на трафик с цел експлоатация)
- iii. непълнолетни или малолетни лица, извършили престъпление (или деца които представляват заплаха за обществения ред)
- iv. деца, които извършват търговска дейност на улицата.

Последният елемент, взет под внимание за гарантиране на точността на изследването и препоръките е свързан с дейността (дейностите) или пропуска (пропуските) на държавните органи. Следователно, изследването разглежда и ситуации, в които властите са взели решение относно казуси с деца мигранти от ЕС, но също така и случаи, в които не са взели решение, въпреки че са били отговорни за решаване на казуса.

Следователно целевата група може да се определи като румънски и български деца, за които е обмисляна (или би трябвало да бъде) процедура за връщане от френските или гръцките държавни власти. За да бъдем кратки, но също така за да поставим дебата в по-широка европейска рамка в настоящата публикация ще наричаме децата, които отговарят на горната дефиниция **деца мигранти от ЕС**¹².

Б) Изследването се съсредоточава върху процесите на връщане и ги разглежда през призмата на чл. 3(1) от Конвенцията за правата на детето. Следователно, всички процеси на връщане трябва да се анализират в светлината на съображенията, отнасящи се до принципа за висшите интереси на детето.

Споменаването на **процеса на връщане** в изследването включва всички ситуации, при които властите на страна членка решават в полза на, предлагат, задължават или помагат на едно дете да бъде физически върнато в страната си на произход или на постоянно пребиваване. Следователно, всички процедури, за които се използват понятията извеждане, репатриране, депортиране, експулсия, екстрадация и помощ при доброволно връщане попадат в обхвата на дефиницията за процес на връщане.

Висшите интереси на детето¹³, съхранени в чл. 3 (1) от Конвенцията за правата на детето се използват в изследването като основен компас за насочване на анализа. От принципа за висшите интереси на детето могат да произтичат два различни процеса: определяне на висшите интереси и оценка на висшите интереси. И двата процеса са дефинирани в насоките на Върховния комисариат на ООН за бежанците за определяне на висшите интереси на детето¹⁴. Там се казва следното:

“Определянето на висшите интереси на детето е формален процес със строги процедурни гаранции, който има за цел да определи висшите интереси на детето при вземане на особено важни решения, засягащи детето. Този процес трябва да улесни адекватното участие на детето без дискриминация, да ангажира отговорни лица с необходимата експертиза и да притегли всички фактори в конкретната ситуация, за да намери най-добрата опция.

Оценката на висшите интереси е оценка, която се извършва от служители, предприемащи действия по отношение на отделни деца, освен ако не се изисква процедура за определяне на висшите интереси, която има за цел да гарантира, че подобно действие на първо място взема под внимание висшите интереси на детето. Оценката може да се извърши самостоятелно или да се направи консултация с други служители.”

Терминът **„трафик на хора“** в проучването се дефинира по линията на чл. 2(1) от Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него,¹⁵ който гласи:

„Набиране, превоз, прехвърляне, подслоняване или приемане на лица, включително размяна или прехвърляне на контрола над тези лица, посредством заплаха за или употреба на сила или други форми на принуда, посредством отвлечане, измама, заблуда, злоупотреба с власт или с уязвимо положение, или посредством даване или получаване на плащания или облаги, с оглед получаване на съгласието на лице, което има контрол над друго лице, с цел експлоатация.

12 Дефиниция на термина деца мигранти от ЕС ще откриете в предложението за директива в приложение II.

13 Член 3(1) от конвенцията за правата на детето гласи, че „Висшите интереси на детето са 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.”

14 Върховен комисариат на ООН за бежанците, ВКБООН Насоки за определяне на висшите интереси на детето, май 2008 г., достъпни на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> [12 ноември 2012 г.]

15 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, на следния адрес : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [12 ноември 2012 г.]

Що се отнася до децата, чл. 2(5) уточнява, че:

„Когато поведението, посочено в параграф 1, е свързано с дете, то съставлява наказуемото деяние трафик на хора, дори и да не е използвано никое от средствата, посочени в параграф 1”..

Терминът експлоатация се дефинира в чл. 2(3) като:

„Експлоатацията включва като минимум експлоатация на извършвана от други лица проституция или други форми на сексуална експлоатация, принудителен труд или услуги, включително просия, робство или практики, подобни на робството, принудително подчинение, или експлоатация за престъпни дейности, или отнемане на телесни органи.”

В настоящето проучване често се използва терминът **„трайни решения”**. Сред многообразието от налични документи се срещат различни дефиниции на този термин като използваното в настоящето изследване е от насоките на УНИЦЕФ за закрила на правата на деца жертви на трафик, където трайните решения се определят като:

Дългосрочни механизми за деца станали жертва на трафик противопоставени на краткотрайни решения (като срок за размисъл, спешна помощ и разрешение за временно пребиваване). По-общо казано, понятието се проявява в три форми: местна интеграция, връщане в държавата или мястото на произход или преселване в трети страни извън ЕС. Трайните решения могат да се разглеждат и като предотвратяване на повторен трафик”.

Дефиницията се отнася и за деца, които не са жертва на трафик и трябва да се приема като такава.

Методология на изследването

Проектът е развит вследствие на желанието на всички организации-партньори да запълнят критичната липса на информация относно практиките на връщане на държавите членки, отнасящи се до деца мигранти от ЕС.¹⁶ През юли 2011 г. всички партньори се срещнаха, за да разработят инструментите, които ще се използват в рамките на изследването. Качественият подход при изследването се ползва с приоритет, тъй като целта на проекта е не да демонстрира разпространението на добре известен феномен, а по-скоро да положи основи за конструктивен дебат относно уязвимостта и липсата на закрила на деца мигранти от ЕС.

Основната използвана матрица на анализ се основава на Общ коментар номер №6 на Комитета по правата на детето към ООН относно третирането на непридружени или разделени деца извън държавата им на произход.¹⁷

Комитетът по правата на детето в своя коментар дава меродавни насоки относно връщането на непридружени и разделени деца. В него се твърди, че:

¹⁶ За описание на проекта, вж Приложение 3

¹⁷ Комитет по правата на детето към ООН, Общ коментар №6 на комитета (2005 г.): Третиране на непридружени или разделени деца извън държавата им на произход, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, достъпен на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html> [12 ноември 2012 г.]

„ Връщането в страната на произход не представлява опция, ако съществува сериозен риск то да доведе до нарушаване на основните човешки права на детето и по конкретно, ако е приложим принципът на невръщане. Като общо правило, връщането в страната на произход следва да бъде извършено единствено когато е във висшите интереси на детето. Освен друго подобно решение следва да вземе предвид следното:

- ⊃ Безопасност, сигурност и условия, включително социално-икономическите условия, в които ще бъде върнато детето, както и дистанционно изучаване, ако е подходящо, чрез организации за социални мрежи.
- ⊃ Наличие на условия за полагане на грижи за конкретното дете.
- ⊃ Възгледи на детето, изразени при упражняване на правото му съгласно чл. 12, както и на тези, които се грижат за детето.
- ⊃ Степента на интеграция на детето в приемащата страна и продължителността на отсъствие от родната му страна.
- ⊃ Правото на детето „да запази своята самоличност, включително своето гражданство, име и семейни връзки“ (чл. 8).
- ⊃ „Осигуряване на приемственост при отглеждане на детето, както и на етническите, религиозните, културните и езиковите особености на средата, от която то произхожда“ (чл. 20).

При отсъствие на налични грижи от страна на родителите или по-отдалечените роднини връщането в страната на произход по принцип не се състои без вземане на предварителни сигурни и конкретни мерки за грижи и попечителска отговорност при връщане в страната на произход.

85. По изключение, може да се предприеме връщане в страната на произход след внимателно притегляне на висшите интереси на детето и други съображения, ако последните са права, които се базират на и натежават над висшите интереси на детето. Такъв е случаят със ситуации, в които детето представлява сериозен риск за сигурността на държавата или обществото. Аргументи, които не се основават върху права като тези, а са свързани с общ контрол върху миграцията не надделяват над съображенията за висшите интереси.

86. Във всички случаи мерките за връщане се прилагат по начин, който е безопасен, подходящ за деца и съобразен с пола.

87. В този контекст напомняме на страните на произход за задъленията им съгласно чл. 10 от Конвенцията и по-специално, да зачитат „правото на дете или неговите родители да напуснат една държава, включително родната си страна и да влязат в собствената си страна“.

Предвид всички тези съображения и на базата на опита на партньорите в тази сфера е изготвена **първоначална хипотеза на изследването** като изследователският екип приема, че „официалното решение за връщане на българско или румънско дете (независимо дали е било жертва на трафик, експлоатация и/или малтретиране, непридружено, нарушител – или не) не винаги се основава на адекватна информация, предоставена своевременно от властите в страната на произход, като по този начин се възпрепятства изработването, прилагането и **последващата проверка** на трайно решение за тези деца“.

С цел потвърждаване на първоначалната хипотеза са изготвени следните въпроси, които обхващат три различни области на изследване:

1. Относно фазата предизважане на решение основният въпрос е дали качеството на социалното запитване, както в същността, така и в разпространението си, е адаптирано към целта на неговото провеждане
2. Относно фазата на вземане на решение, партньорите се опитват да разберат дали настоящите процедури, които се прилагат на практика от властите във Франция и Гърция преди връщането могат да се считат за адекватни процедури по отношение на определяне на висшите интереси.
3. Дали след вземане на решение за местна интеграция или връщане са предвидени последващи действия (особено начинания между детето и властите, които могат да се съотнесат към концепцията „проект за живот“, потенциално създадена в страните на местопребиваване преди връщането?

С цел набиране на данни за осъществяване на изследването и в крайна сметка за намиране на отговори на поставените въпроси бяха изготвени **отделни досиета** и се селектират, за да съответстват на въпросите на изследването.¹⁸

Тъй като отделните досиета могат да съдържат лична информация, която би могла да попадне в ръцете на злонамерени лица, е била изготвена протокол за комуникация, изброяващ необходимите стъпки, които трябва да предприемат партньорите преди обмена на лична информация. Създадени бяха общи кодове за кодиране, както и имейл адреси за извънредно ползване, до които е осигурен достъп само за целите на обмен на отделните досиета.

Следващите 16 месеца бяха посветени на **събиране на данни, както и повишаване на чувствителността на професионалисти**. Координаторите на проекта с предишен опит в социалната сфера събираха информация и в двете

страна - на местопребиваване и на произход за върнати (бъдещи) деца в страните на произход. Информацията беше обменяна с колеги в другата страна, които се извършваха кръстосани проверки на данните, събрани в страната на местопребиваване или произход посредством **интервюта с местни заинтересовани страни** или със самите **деца и семейства**, които са били (ще бъдат) върнати.

Фактът, че организациите-партньори в страните на местопребиваване са осъществявали ежедневен контакт и връзка с деца и семейства, спадащи към целевата група чрез работа на улицата, предоставяне на услуги (като подслоняване или дейности в ежедневни центрове включително осигуряване на храна) значително улеснява процеса на събиране на данни, тъй като голям брой от бенефициентите на тези дейности са били (или е трябвало да бъдат) включени в процедури, довели до решение за пребиваването им в страната на местоназначение или връщане в страната на произход или постоянно пребиваване.

Събирането на данни в продължение на 16 месеца позволи на трима изследователи да анализират 97 случая на деца, които са били в контакт със служби в страните на местопребиваване или за които е взето или е трябвало да се вземе решение между януари 2009 г. и ноември 2012 г. От общо 97 отделни случая на деца са попълнени изцяло 22 отделни досиета, докато при останалите случаи не е могла да бъде удостоверена идентичността на детето, което затруднява намирането на допълнителна информация по случая. Все пак са събрани данните, свързани с тези случаи, а при много от тях е направена кръстосана проверка между страните на произход и местопребиваване.

Изследователите освен това проведоха повече от 30 полуструктурирани срещи – посредством теренни посещения и обмени в страните на произход и местопребиваване – с цел да получат повече информация както върху отделни случаи, а също и относно общите предизвикателства, с които се сблъскват съответните органи в ежедневната си дейност, свързана със закрила на детето.

¹⁸ Шаблонът на отделните досиета използван по време на изследването ще откриете в приложение 1

Ограничения на изследването

Констатациите на настоящето изследване следва да се разглеждат в светлината на ограниченията свързани с анализа.

На първо място, не всички 97 отделни досиета могат да бъдат изцяло попълнени, поради редица пречки. Една от тях се поражда от основателното съображение за защита на личните данни, с които се сблъскват партньорите при опит да получат информация от национални органи. В някои случаи последните не могат да предоставят лична информация за отделни случаи на деца, които участват или би трябвало да участват в процес на връщане поради задължения, произтичащи от националното им законодателство и процедури.

Втората пречка се крие в ограничената информация, събрана по някои случаи поради невъзможността на партньорите да направят кръстосана проверка със самото дете. В случаите, когато партньорите са пряко ангажирани чрез предоставяне на услуги, те могат да разчитат на съществуващи връзки с децата и техните семейства като по този начин извличат полза от доверието им и изградената положителни взаимоотношения. В такива случаи, готовността за споделяне позволява събирането на точна и пълна информация относно последователността на случилите се събития и процедурите, които са спазвани при управление на техните случаи от властите. При отсъствие на положителни взаимоотношения събраните данни са оскъдни и предоставената в отделни досиета информация се основава на интервюта с властите и ограничена информация, предоставена от детето и/или неговите/нейните роднини.

Третият проблем е свързан с противоречивата информация, често разпилявана между различните услуги, предоставяни от държавните власти, които сами по себе си са констатация на проучването. Властите за закрила на детето може да са се сблъскали със случай, който е неизвестен на полицията, докато полицията може да е разследвала случай без да се обърне към органите за закрила на детето. Излишно е да казваме, че липсата на

механизъм за координиране и на централна система за събиране на данни в страните на местопребиваване не само възпрепятства изследователския екип в предоставянето на точна картина на разпространението на феномена, но също така нарушава капацитета на страните на местопребиваване да планират и прилагат адекватни политики базирани на доказателства.

Въпреки тези ограничения изследването се изгражда върху здрава емпирична основа като съществена част от отделните досиета са завършени и изследователският екип успява да получи достъп до основни закони, процедури и наредби.

II) ОБЩ ПРЕГЛЕД НА РАМКИТЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО И ПОЛИТИКИТЕ ОТНОСНО ВРЪЩАНЕТО НА ДЕЦА ОТ БЪЛГАРСКИ И РУМЪНСКИ ПРОИЗХОД ОТ ФРАНЦИЯ И ГЪРЦИЯ В РОДНИТЕ ИМ СТРАНИ

Всички държави, обект на това изследване са разработили закони и подзаконови мерки с цел да се разгледа конкретния въпрос за закрилата на деца мигранти в ЕС. Предвид че обстоятелствата в държавите на произход се различават от тези в държавите на местопребиваване, законодателството и редът по тази тема са анализирани в отделни глави, за да се улесни прегледът и сравнението на предизвикателствата, които те трябва да преодолеят в даден контекст.

A) Специална законова и процедурна рамка и политика в държавите на произход

Румъния и България са разработили солидна законова и процедурна рамка с цел закрила на детето от насилие, малтретиране и пренебрегване. Съществуват ясни процедури за закрила на детето с произход от съответната страна, както и на деца, които са върнати от други страни в ЕС.

По-конкретно както в Румъния, така и България са в сила закони и процедурни рамки относно уязвимостта на децата мигранти с произход от съответната държава, след като са идентифицирани в чужбина и върнати в страната им. Въпросът дали механизмите за закрила на детето в тези държави ефективно защитават децата мигранти се разглежда в третата глава на изследването.

България:

Отделно от разпоредбите на общото законодателство за закрила на детето, които се прилагат за всички деца, включително и неграждани на страната, България е разработила „Координационен механизъм за насочване, предоставяне на грижи и закрила на репатрирани български Непридружени Непълнолетни (НН) и деца – жертви на трафик, които се връщат от чужбина”.¹⁹

Механизмът е предназначен да предоставя както по-добри координационни услуги на национално и международно равнище, но също и да предложи мултидисциплинарна и междусекторна помощ за нуждите на българските деца, които се връщат от чужбина вследствие на миграционния им статут или като жертви на трафик на хора.

Координационният механизъм в България е разработен през 2005 г. и изменен през декември 2010 г. Документът има версия и на английски език, което позволява на чуждестранните власти да се запознаят с практиките, които съдържа.

¹⁹ Българската агенция за закрила на детето, Координационен механизъм за пренасочване, предоставяне на грижи и закрила на репатрирани български НН и деца – жертви на трафик на хора достъпни на http://www.stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_eng&pid=0000000046: [25 ноември 2012 г.]

Координационният механизъм за насочване, предоставяне на грижи и закрила на репатрирани български Непридружени Непълнолетни (НН) и деца – жертви на трафик на хора, които се връщат от чужбина описва „система от служби на централно и местно ниво, които репатрират, срещат, идентифицират, отстраняват от семейната среда, реабилитират и интегрират отново детето и проследяват случая“. Координационният механизъм обхваща широка категория от деца мигранти от български произход, включително деца, които са мигрирали доброволно или деца, които са жертви на трафик.

Координационният механизъм е подробен и определя централна роля на Държавната агенция за закрила на детето като идентифицира всички засегнати страни, техните мандати, роли и отговорности относно връщането на български деца от чужбина.

В основата си Координационният механизъм описва процедурата, която да се спазва при работа с други институции, но не разглежда същината на управлението на случаите. Той предвижда задължителен едногодишен период на проследяване на индивидуални случаи като на интернет страницата си предлага онлайн система за съобщаване на случаи на доказана или заподозряна злоупотреба с деца (основният фокус обаче е върху сексуална експлоатация).

Малко изненадващо, системата функционира като съмодостатъчна, тъй като не се простира извън границите на България. Например, не описва стъпките, които трябва да се предприемат в периода преди връщането като например нуждата от международен обмен по даден случай чрез провеждане на социално запитване. Това е видно най-ясно при приемане на връщане на дете с „минимално предизвестие“.

Националният механизъм за пренасочване е приет като междуинституционално споразумение, което изисква ангажиране на всички институции, но не и като документ, на който страна може да се позове пред съд срещу действия или пропуски на българската администрация.

Румъния:

Както България, така и Румъния имат добре развита законова рамка относно закрила на детето и властите могат да ползват ясни указания и методологическа рамка, които да ги насочват в усилията им при предовратяване, закрила и реинтегриране на върнати деца, които са уязвими на експлоатация, малтретиране и/или пренебрегване.

Решение на правителството 49/2011²⁰ съдържа разпоредби, които имат за цел да предложат методологическа рамка относно въпроси, свързани с предоставянето на грижи и подпомагане на румънски деца, които са жертви на трафик на хора или, подобно на реда по българския Координационен механизъм, румънски непълнолетни, които са репатрирани от чужбина.

Целта, обхватът и форматът на румънските методологически указания, които се съдържат в Решение 49/2011 леко се различават от българския Механизъм за пренасочване по това, че навлизат в същината и не се ограничават до процедурите за работа в и между институциите.

²⁰ Hotararea 49/2011, Guvernul Romaniei, Monitorul Oficial 117 din 16 februarie 2011 (M. Of. 117/2011) достъпен на <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG49-2011.pdf> [12 ноември 2012 г.]

Решението на правителството 49/2011 от 19 януари 2011 г. има за цел да подобри две методологии:

1) Методологическата рамка относно предотвратяване и намеса на мултидисциплинарен екип в случаи на насилие над деца и домашно насилие и:

2) Методологията на мултидисциплинарна и междуинституционална намеса в случаи на експлоатирани деца и деца с риск от трудова експлоатация, деца жертви на трафик на хора, както и румънски деца мигранти жертви на други форми на насилие на територията на други държави.

Тези две методологии, които са съставени като анекси на решението на правителството, подробно разглеждат реда на действие, който трябва да се следва от държавата в категориите, посочени по-горе. Също така посочва властите, които отговарят за прилагане на действията, предвидени в методологическите указания и навлиза в подробности относно естеството на съответната дейността, която трябва да се предприеме.

Посочват се и данни, които могат да се появят в обществено запитване и които предоставят подходящ формат за обмен на информация на международно ниво. Последните се уреждат със Заповед 107/14.03.2005 г. на Националната служба за закрила на правата на детето за одобряване на модела на социална оценка по отношение на социалното и семейно положение на непридружени румънски деца, намерени на територията на друга страна, с оглед на връщането им и за одобряване на рамкови план, подготвящ социалната реинтеграция на непридружените деца, които ще бъдат върнати, което включва оценка на риска и сигурността. В случай че оценката покаже наличие на значителен риск за детето след връщането му се предвиждат специални мерки за закрила, които се посочват в плана за реинтеграция.

Освен това се предвижда проследяване на случаи на върнати деца и семейства като местните служби за закрила на детето са длъжни да изготвят горепосочения план за реинтеграция на детето и да проследяват индивидуалните случаи най-малко в продължение на шест месеца.

Документът обхваща различни категории деца и по този начин избягва категоризация.

Предвид че указанието е утвърдено чрез решение на правителството, то може да се оспори и съответната страна по спора да се позове на него в дело на дете и/или негов представител срещу държавата относно нейни действия или пропуски.

Заклучения

Интересно е да се отбележи, че както българското, така и румънското правителство са направили преглед на миграционната ситуация на деца при разработването на процедури и указания по същество, които обхващат различни категории деца мигранти.

Процедурите са еднакво приложими за всички видове деца мигранти, независимо дали са жертви на трафик на хора или са непридружени непълнолетни, които са върнати в техните държави като така се избягва объркване вследствие на прилагане на различни процедури за различните типове случаи. Трябва да се отбележи, че тези

уеднаквени процедури не пречат на властите да предприемат такъв подход, който е съобразен със спецификата на всеки случай, предвид че мерките на закрила – след пренасочване – могат да се отговарят на нуждите на отделното дете след като то вече е върнато.

Въпреки това, този похвален подход може да се подкопае от ситуацията в държавата по местопребиваване, където все още съществува категоризация на деца и сравнително объркването относно това кои процедури трябва да се прилагат.

Освен това основният канал на комуникация и съобщаване изглежда си остават, на хартия и в страните на произход, съответните Министерства на външните работи по силата на дипломатическата им мисия в чужбина. Основните заинтересовани страни в държавите на местопребиваване обаче са съдебните власти, които взимат решение за връщане на въпросното дете. Важно е да се помисли за опростяване на канала на комуникация и да се избягва анажирането на други органи в каналите на комуникация. Безспорно това се оказва пагубно за бързината и качеството на обмените, както ще видите в Глава III.

Законодателството и на двете страни урежда въпроси по международно сътрудничество и особено в Румъния подробно определя задълженията на местните служби за закрила на детето след осъществяване на връщането. Трябва обаче да се отбележи, че по същество българският Координационен механизъм е неясен, въпреки че предоставя интересни процедурни елементи. Желателно е да се предвидят обмени със съответните румънски служби за закрила на детето с цел споделяне на опит по този въпрос. Накрая, законодателството също така предвижда проследяване и реинтеграция, които обаче продължават да бъдат трудни за прилагане на практика поради структурните предизвикателства, пред които са изправени страните на произход.

Б) Разнообразие на процедурите, приложими в държавата на местопребиваване

Процедурните въпроси, които възникват при разглеждане на уязвимостта на деца мигранти от ЕС във Франция и Гърция са много по-сложни, тъй като налице е чуждестранен елемент. Тъй като и двете държави са страни по Конвенцията за правата на детето, се прилага общия принцип за недискриминация и деца, които са с друг произход имат права като децата граждани на съответната държава.²¹

Въпреки това, както се спомена в началото на това изследване, управлението на случаи с деца мигранти от ЕС поставя редица предизвикателства вследствие на правото им на свободно движение в границите на ЕС. Предвид че децата мигранти от ЕС притежават гражданство на една държава членка на ЕС или законно пребивават в нея, те автоматично се ползват от разпоредбите на директивата за свобода на движение²² която включва правото да се движат свободно във Франция и Гърция, както и да пребивават там за период до три месеца без „други условия или формалности освен общото изискване да притежават валидна лична карта или паспорт”.²³ По тази причина, напрежението, което възниква между граничния контрол и статута на дете всъщност не съществува в контекста на деца от ЕС, които мигрират в границите на Съюза.

21 Съгласно чл. 2(1) от Конвенцията за правата на детето „Държавите страни по Конвенцията трябва да уважават правата, изброени в тази Конвенция на всяко дете в тяхната юрисдикция без дискриминация от какъвто и да е вид и независимо от раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален, етнически или социален произход, имуществено състояние, рождение или друг статут”.

22 Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държави членки на Съюза

23 Пак там, Чл. 6(1)

Те вече ползват правото си на престой, което им позволява да се движат свободно, но при липса на граничен контрол в рамките на шенгенската зона продължителността на престоя на децата не може да бъде проверена, дори ако граничните проверки не бяха премахнати предвид предстоящото присъединяване на Румъния и България към шенгенската зона.²⁴

Въпреки че това положение повдига въпроси за закрила на детето, не бива да се интерпретира или използва като аргумент, за да се ограничи упражняването на правото на свобода на движението на деца мигранти на ЕС. Ограничаването на свободното движение няма да прекъсне миграционния поток, но тези деца могат да попаднат в нелегалност що се отнася до миграционния им статут, което нито ще разреши проблема, нито ще допринесе за по-добра закрила.

Въпреки това е очевидно, че възниква относително объркване относно приложимата правна рамка, свързана със защитата и статута им.

Франция:

Право на мерки за закрила на деца мигранти от ЕС

Франция е приела поредица от закони и наредби, които гарантират защита на правата на децата в рамките на страната. Освен това, разпоредбите на Международните конвенции след като са подписани и ратифицирани се прилагат с приоритет пред националното законодателство и ще се ползват с предимство при спорна разпоредба на закона,²⁵ сред които е и Конвенцията за правата на детето (КПД).

Някои разпоредби на Конвенциите, ратифицирани от френския парламент се прилагат пряко по френското законодателство и в случай на спор страните могат да се позоват на тях.

В тази връзка, КПД е подписана и ратифицирана от френския парламент и влиза в сила на 2 септември 1990 г. Три от членовете ѝ имат пряк ефект, сред които чл. 3(1), който постановява, че най-високите интереси на детето са от първостепенно значение във всички действия, които са свързани с него.²⁶ Това води до важни последици на национално ниво, предвид че страна може директно да се позове на чл. 3 в съд и да оспори действията или пропуските на френските власти, включително и при случаи с деца мигранти от ЕС. Франция също така ратифицира Конвенцията за борба с трафика на хора²⁷ която влиза в сила на 1 май 2008 г.

Децата мигранти от ЕС имат право на същите мерки за закрила както децата граждани на държавата вследствие на приложението на принципа за недискриминация, заложен в чл. 2 от Конвенцията за правата на детето.

Съгласно френското вътрешно право, има два вида закрила за деца, които са в уязвимо състояние: съдебна²⁸ и административна закрила²⁹. Тези две процедури се допълват взаимно и могат частично да разчитат една на друга.

- i. Административната закрила произтича от Кодекса за социални действия и семейства и предоставя тази компетенция на френските Общи съвети след реформата на децентрализиране от 1993 г. Законът за реформа на закрила на детето от 2007 г. предвижда, че Общите съвети трябва да „предотвратяват трудностите, които могат да произлязат за деца, които временно или постоянно са лишени от семейна закрила, както и да се погрижи за тях“. Нуждата от закрила произлиза от идеята за „опасност“ съгласно чл. 375 от Гражданския кодекс, която ще бъде обяснена по-долу. Тези мерки за закрила са приложими за всички деца, независимо от тяхната националност.

24 Само лична карта не е достатъчна за преминаване на граница за деца и семейства. Положението е малко по-различно за непридружени деца или деца на разделени родители. За тях е нужно удостоверение и от двамата родители, подписано пред нотариус, за да им бъде позволено да пресекат граница сами или с възрастни, които не са законните им родители или настойници.

25 Чл. 55 от Конституцията на Франция от 4 октомври 1958 г.

26 Вж. Решение на френския „Cour de Cassation“, Cass. 1ère Civ 18 май 2005 г., 02-16336

27 Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, 16 май 2005 г., Поредица договори на Съвета на Европа - № 197

28 Съдебната закрила на деца е регламентирана от чл. 375 до 375-9 от Гражданския кодекс и 1181 до 1200-1 от Гражданския процесуален кодекс.

29 Административната закрила на деца е уредена от чл. L 112-3 от Кодекса за социални действия и семейства.

- ii. Чл. 375 е законното основание, съгласно което във Франция има ред и се прилагат мерки за съдебна закрила. Чл. 375 може да се разглежда като крайъгълен камък на механизма за съдебна закрила в рамките на общата френска политика за защита на детето. В чл. 375 на френския Граждански кодекс се предвижда, че: „ако здравето, безопасността и нравствеността на несвободни непълнолетни са застрашени или ако образователните условия или тяхното физическо, емоционално интелектуално и социално развитие са сериозно изложени на риск, тогава съдебната система може да разпoredи мерки за образователна помощ [...]“. Разпоредбите по този член се прилагат за всички деца, тъй като се споменават „несвободни непълнолетни“, което включва деца с национален и с чуждестранен произход.

Правен статут на деца мигранти от ЕС във Франция и общи процедурни рамки за връщането им

Във Франция се гарантира правото на престой и пребиваване на всички непълнолетни. Чл. L 311-1 от Кодекса за влизане и престой на чужденци и за убежище (КВПЧУ) задължава „всеки чужденец над 18 години“ да притежава разрешение за пребиваване. Тази разпоредба не се отнася за деца и те не трябва да спазват това задължение.

Освен това френското законодателство изрично изключва възможността за експулсиране на дете от чуждестранен произход в съответствие с разпоредбите на директивата за свобода на движението. Чл. 521-4 предвижда, че „дете от чуждестранен произход под осемнадесет години не подлежи на мерки за експулсиране“. Чл. 20-4 от наредбата (ordonnance) от 2 февруари 1945 г. относно непълнолетните нарушители също пояснява, че чуждестранните непълнолетни нарушители не подлежат на мерки за експулсиране.³⁰

³⁰ За отделни примери на практическо приложение на тези принципи, вж. решения на Държавния съвет на Франция: CE, 20 juin 2003, n°254094; CE, 19 juin 1992, n°126843; CE, 27 janvier 1992, n°124705;

Въпреки това, възможно е дете, което е поставено под грижите на Службите за закрила на детето (Aide Sociale à l'Enfance) или Службите за съдебна закрила на деца (Protection Judiciaire de la Jeunesse) да изрази желание да се върне в страната си по произход. Междуведомственото писмо DPM/ACI 3 n° 2006-522 от 7 декември 2006 г. относно подпомогнатото връщане на чужденци в нерегламентирано положение предвижда „хуманитарна помощ за връщане“, която се осъществява с подкрепата на френската Служба за имиграция и интеграция и е достъпна за всеки чужденец, включително и за граждани на ЕС.³¹ Деца мигранти от ЕС имат възможност да изберат такова решение при условие, че тяхното връщане е или със заповед на Съдия за непълнолетни или връщането се извършва през редовните канали за обединяване на семейства.³²

В повечето случаи, касаещи деца мигранти от ЕС, вариантът за връщане трябва съответно да е със заповед на Съдия на непълнолетни на основание на чл. 375 от Гражданския кодекс, споменат по-горе. При липсата на специално законодателство относно връщане на деца мигранти от ЕС, се прилагат общите разпоредби за закрила на детето при такова потенциално връщане.

Обща процедура за връщане

Практиката показва, че процедурите за връщане, които се прилагат във Франция за деца мигранти от ЕС се основават преди всичко на чл. 375 до 375-8 от Гражданския кодекс чл. 1181 до 1200-1 от Гражданско-процесуалния кодекс. По тази причина, става ясно, че френските власти разглеждат решението за връщане на деца като мярка за образователна помощ, които са предвидени в гореспоменатия Граждански кодекс. В тази връзка, въпросът засяга три страни: Прокуратура за непълнолетни, Съдия за непълнолетни и Службите за закрила на детето (Aide Sociale à l'Enfance).

Обичайният процес е следният: председателят на компетентния Общ съвет³³ събира съществена информация от различни източници (включително образователни власти, съответните родители,

³¹ L'aide au retour volontaire (ARV) concerne tous les étrangers à l'exclusion des communautaires.

³² <http://www.senat.fr/rap/r08-516/r08-51646.html>

³³ Службите за закрила на детето във Франция са децентрализирани и спадат към средното ниво на „ведомства“ (Départements), които се управляват от Общ съвет (Conseil Général).

самия непълнолетен, разширено семейство или общински служби, полицията, жандармерията и т.н.) и решава дали са необходими административни действия в зависимост от уязвимостта на детето. В случаите с деца мигранти от ЕС, председателят на Общия съвет или потенциално друга служба (като полицията в случаите на непълнолетни нарушители), които уведомяват Прокурора за непълнолетни и с това се започва процедурата за съдебна закрила.

Прокурорът отговаря за провеждане на анализ на докладите, които са му/й предадени и може да реши – ако ситуацията го изисква, да отнесе случая пред Съдия за непълнолетни (чл. 375 от Граждански кодекс) и междувременно да предприеме спешни мерки (чл. 375-5 Граждански кодекс).

Съдията за непълнолетни се намесва, когато здравето, безопасността или условията за образование на непълнолетен са изложени на риск. Съдебната система се намесва, само когато децата са в опасни обстоятелства, извършили са нарушение или когато техният детегледач поиска помощ. Тези обстоятелства могат да придобият различни форми включително напускане на училище, пристрастяване, семейни конфликти, значителни психологически трудности, деца от улицата, попаднали в положение на скитничество, включително когато родителите са безсилни или не успяват да предоставят адекватни грижи на детето.

Концепцията за опасност обхваща широк набор от обстоятелства. Съдията има право на собствена преценка при определяне на нивото на риска. Бащата и майката на детето (заедно или от един от тях), настойникът му, самият непълнолетен или Прокурорът могат да се обърнат към Съдията за непълнолетни. По изключение Съдията може да поеме случай *Ex Officio*.

Чл. 1182 от Гражданско-процесуалният кодекс предвижда, че Съдията за непълнолетни трябва да уведоми Прокурора или съответния настойник, лице или служба, при когото или където детето е оставено. Първо се предвижда изслушване на страните, а именно на: „настойник, лице или служба, на когото е доверено детето и детето, когато то е способно да прецени“. Също така, Съдията може да изслуша всяко лице, чиито показания биха били полезни и да разпреди социални запитвания в страната по произход

с цел да вземе информирано решение. В края на процеса, Съдията за непълнолетни може да разпреди мерки за образователна помощ, сред които е и решение за връщане.

Въпреки това, тази процедура е твърде тромава и вследствие на значителен приток на румънски деца, които са мигрирали във Франция в началото на 2001 г., френското и румънското правителство се споразумяват за специална процедура, за да разрешат проблемите, свързани с този нов тип миграция.³⁴ Счита се, че общите процедури за закрила на детето не отговарят на тази тенденция, която води до разработването на специално споразумение, което се отклонява от разпоредбите на общото вътрешно право относно закрила на детето.

³⁴ За ясно обяснение на явлението вж: Debré, Isabelle, *Les Mineurs étrangers isolés, rapport du Sénat*, May 2010, стр. 11 достъпен на http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/rapport_mineur_20100510.pdf [26 ноември 2012 г.]

Двустранното споразумение между Франция и Румъния за сътрудничество относно закрила на румънски непълнолетни на територията на френската република:

През 2002 г. френското и румънското правителство подписаха споразумение, което цели закрилата на румънски непридружени непълнолетни на френска територия.³⁵

През 2007 г. след изтичането на споразумението се разработва второ. Въпреки че двустранното споразумение е подписано и от двете правителства, румънският парламент го ратифицира чак след като френската опозиция оспорва текста на основание, че противоречи на фундаменталните права на детето, особено с това, че нарушава правото им на справедлив процес. В крайна сметка френският Конституционен съвет отменя текста на основание, че не уважава правото им да се ползват от ефективни съдебни мерки.³⁶

При липса на валидно двустранно споразумение, френските власти остават без ясни насоки относно управлението на случаи на закрила на деца от румънски произход. Липсата на документ поставя френските власти в положение на неяснота и води до търсене на друга правна рамка, която да направи връщането на деца възможно.

Властите дори имат пропуски при прилагането на инструменти както се вижда в бел.³⁷ която е публикувана от френското посолство в Румъния и потвърждава след интервю³⁸ в което се твърди, че Регламент на Брюксел II2a³⁹ относно юрисдикцията, признаването и влизането в сила на съдебни решения относно брачни въпроси и въпроси на родителска отговорност определя изключителна компетентност на Европейския съюз в тази област и трябва да се прилага при случай с румънски непълнолетни, които са в процедура по връщане от Франция.

Към днешна дата, двустранното споразумение не е валидно и въпреки че е важно да се уеднаквят комуникационните канали и действия по френско-румънската ос, едно многостранно решение остава за предпочитане.

35 "Accord entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation", 4 октомври 2002 г., достъпно на http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet___traites/home.html&VUE=mae_internet___traites&NOM=cadic__anonyme&FROM_LOGIN=1 [accessed 12 November 2012]

36 Conseil Constitutionnel [Конституционен съвет на Франция], Решение n° 2010-614, 4 ноември 2010 г.

37 'Note sur les mineurs Roumains isolés sur le territoire Français' available at http://www.ambafrance-ro.org/IMG/pdf/Note_sur_les_mineurs_roumains_isoles_sur_le_territoire_francais.pdf [accessed November 12 2012]

38 Интервю с френски служител във френското посолство в Румъния от 17 януари 2012 г..

39 Регламент на Съвета (ЕО) 2201/2003 от 27 ноември 2003 г. относно юрисдикцията, признаването и влизането в сила на съдебни решения относно брачни въпроси и въпроси на родителска отговорност, който отменя Регламент (ЕО) 1347/2000 достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [12 ноември 2012 г.]



Гърция:

Права за мерки за закрила за деца мигранти на ЕС

Гърция е приела редица нормативни актове, които да осигурят защита на правата на детето в държавата. Защитата на правата на детето е принцип, запозен в Конституцията, която изрично превръща принципа за закрила на детето в конституционен.⁴⁰

Освен това, разпоредбите на Международните конвенции след като са подписани и ратифицирани се превръщат в неразделна част от вътрешното гръцко право и има предимство при противоречива разпоредба на закона.⁴¹

По тази причина, разпоредбите на Конвенциите, ратифицирани от гръцкия парламент се прилагат директно в гръцкото законодателство и могат да се използват в съдебен спор. Конвенцията за правата на детето е подписана и ратифицирана от гръцкия парламент през 1992 г.,⁴² но Конвенцията за борба срещу трафика на хора⁴³ не е ратифицирана.

Всяко дете в границите на гръцка територия независимо от неговия/нейния произход и националност има права и закрила, признати от Конвенцията. Освен това, гръцкият Граждански кодекс предвижда, че както чужденците така и гражданите ползват еднакви граждански права.⁴⁴

Принципите и указанията за определяне на най-добрите интереси на детето са приложими във всички действия относно деца.

В тази връзка, гръцкият Граждански кодекс прави конкретна препратка към това,⁴⁵ особено в контекста на разпоредбите за родителско попечителство, грижа и настойничество.⁴⁶

Гръцкото законодателство също така предвижда специална закрила на деца в уязвими ситуации като няколко нормативни акта са влезли в сила през последните години в съответствие с международни норми. В този случай, фокусът е поставен на тези лица, чиито ситуации изискват започване на процедура по връщане, особено когато са в опасност от повторно попадане в ситуация на малтретиране или когато са жертви на криминални престъпления.

Правен статут на деца мигранти от ЕС в Гърция и общи процедурни рамки за връщане

Правният статут на чуждестранните деца допълнително се регламентира от гръцкия закон за чужденците. Гръцкият закон за чужденците е разделен на четири специални области: а) законът, който регламентира специалния правен статут на чужденци граждани на трети държави (законът за миграцията), б) законът, който регламентира стута на граждани на ЕС, в) законът, който регламентира специалния статут на бежанци и лица без гражданство, г) законът, който Гърция специално е приложила за експатрирани и репатрирани лица.⁴⁷ В контекста на закона за миграцията, ясно се предвижда, че „разпоредбите на този закон не се прилагат [...] за граждани на ЕС по смисъла на чл. 17(1) от Договора за Европейската общност.“⁴⁸ В допълнение, повечето от разпоредбите относно закрила на непридружени непълнолетни и процедурите за връщане, включени в закона за бежанците, които е приложим само за граждани от трети страни и лица без гражданство.

40 Чл. 21 от Конституцията „Семейството като основа на съхраняването и напредъка на Нацията както и бракът, майките и децата са под закрилата на Държавата“.

41 Чл. 28, ал. 1 от гръцката конституция „Общоприетите правила на международното право, както и международните конвенции към момента, в който са приети по закон и влизат в действие съгласно техните условия, стават неразделна част от гръцкото вътрешно право и имат предимство пред противоречиви разпоредби на закона. Правилата на международното право и международните конвенции се прилагат към чужденци само при условие на реципрочност“.

42 Закон 2901/1992 (Държавен вестник 192/2.12.92)

43 Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, 16 май 2005 г., Поредица договори на Съвета на Европа – 197

44 Чл. 4 от Гръцкия граждански кодекс

45 Чл. 3 Закон 2901/1992

46 Индикативно: чл. 1511 (родителски права и задължения), чл. 1592 и 1648 (настойничество).

47 З. Папасиопи-Пасия „Закон за чужденците“ в съавторство с Василиос Коуртис, 3то изд., Сакоулас, Атина- Салоника, стр. 2

48 Чл. 2 от Закон 3386/2005 „Допускане, пребиваване и социална интеграция на граждани от трети страни на гръцка територия (Държавен вестник 212А/08.23.2005)

Както се посочва в президентски указ, условията за закрила и приемане на непридружени непълнолетни се прилагат „за всички граждани на трети страни и лица без гражданство (които кандидатстват за убежище на гръцка територия) [...]“⁴⁹ докато законът, който транспонира Директивата на ЕС за връщане се прилага за „граждани на трети страни, които пребивават нелегално на гръцка територия [...] и] не се прилага за граждани на трети страни, които [...], които упражняват общностното право на свобода на движението, както е дефинирана е чл. 2, ал. 5 от Шенгенския граничен кодекс и PD.106/2007“.⁵⁰

Не е изненадващо, че мнозинството от разпоредбите на гръцкото законодателство, които разглеждат връщането не са приложими за деца мигранти на ЕС. Въпреки това, се наблюдават поредица от мерки, свързани с тях.

Разпоредбите относно мерките за закрила срещу експулсиране от директивата за свободата на движение (чл. 27, 28) са транспонирани с президентски указ 106/07.⁵¹ Съгласно последния, правото на свободно движение може да се ограничи при строгоопределени условия на основание „обществена политика, обществена сигурност или обществено здраве.“ Въпреки това, могат да възникнат проблеми във връзка с тълкуването на тази разпоредба, особено що се отнася до прилагането на пропорционалния принцип.

Гръцките съдилища считат, че експулсирането се нарежда само при условие, че поведението на засегнатото лице представлява: настояща заплаха над интересите на обществото“. При прилагането на мярка за експулсиране трябва да се вземат предвид специфичните обстоятелства на засегнатото лице (семейни, икономически и професионални условия, както и специални връзки със страната членка).⁵²

По-конкретно „мерките за депортиране на граждани на ЕС се изпълняват на основание индивидуална преценка на всеки отделен случай“. Ако лицето участва в криминални дейности, сериозността на заплахата за общественения ред или безопасност трябва да се определят съгласно наказанието (глобите) предвидени за тези криминални дейности, степента на участие в тези дейности и риска от рецидивизъм.⁵³

Освен това, гръцкият омбудсман като докладва за случай с възрастен румънски гражданин открива, че в съответствие с чл. 28 на Директивата, критериите, които трябва да се вземат предвид са връзките с Гърция и съответната държава, периодът на пребиваване, възрастта, здравето, семейния и икономическия статут, (степента) на социална и културна интеграция в страната, както и общото поведение на засегнатото лице след издаването на решение за депортиране. В допълнение, не може да се допусне риск и заплахата за обществения ред и сигурност само на база на предишно криминално осъждане.⁵⁴

Що се отнася до непълнолетни от ЕС, на тях им се предоставя специална закрила срещу мерки за експулсиране.⁵⁵ По-конкретно, „решение за експулсиране не може да се предприеме срещу граждани на Съюза, освен ако решението не е на база императивно основание за обществената сигурност, [...] ако те са малолетни, освен ако експулсирането не е необходимо с оглед интересите на детето, както е уредено в конвенцията на ООН за правата на човека.“⁵⁶

49 Чл. 1 Президентски указ 220/07 „Хармонизиране на гръцкото законодателство с разпоредбите на Директива 2003/9/ЕО от 27 януари 2003 г., която излага минималните стандарти за приемане на търсещи убежище EEL 31/6.2.2003“ (Държавен вестник 251 А/13-11-2007)

50 Чл. 17 Law 3907/2011 „Относно установяване на Служба за бежанци и Служба за първоначално приемане, транспониране в гръцкото законодателство на разпоредбите на Директива 2008/115/ЕО „относно общи стандарти и процедури в страните членки ъс връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни“ и други разпоредби

51 Чл. 21 и 22 от Президентски указ № 106/07

52 Индикативно: Решение 1243/2000, Раздел Е Върховния съд за гражданско и наказателно право (Ageios Pagos), Решение 1550/2007 на Първоинстанционният наказателен съд в Хераклион

53 Държавен съвет, Раздел Д, Решение 4023/2011

54 Гръцки омбудсман 1709/08/5/29.11.2010

55 В този момент е важно да се напомни, че – принципно що се отнася до граждани на трети страни – гръцкото законодателство не разграничава случаи с възрастни от случаи с деца – що се отнася до мерки за експулсиране, наложение срещу нередовни мигранти.

56 Чл. 22 президентски указ № 106/07 (съответства на чл. 28 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета озаглавен: „Свободно движение и пребиваване на гръцка територия на граждани на ЕС и членове на техните семейства“ (Държавен вестник 135а/21-6-2007), влязъл в сила вследствие на транспониране на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и членове на техните семейства, свободно да се придвижват и пребивават на територията на държави членки.“

Ето защо, може да се предприеме решение за експулсиране срещу тях, само ако критерият за императивно основание за обществената сигурност и уважение към най-високите интереси на детето са спазени, въпреки че няма допълнителни разпоредби, които конкретно да регламентират процедурата за изпълнение на мярката за експулсиране на непълнолетни

В заключение, Гърция е подписала и ратифицирала със закон Споразуменията за повторно допускане с България⁵⁷ и Румъния⁵⁸ които влизат в сила съответно през 1996 и 1995 г. Въпреки че тези споразумения рамкират общите административни и оперативни процедури относно връщането и транзитното преминаване на нелегално пребиваващи лица, тяхното приложение на практика не се отнася особено до случая с деца мигранти от ЕС.

Общи процедури по връщане

Най-често полицията насочва деца, включително деца мигранти от ЕС, след идентификацията им, към Прокурора за непълнолетни,⁵⁹ Прокурорът разпорежда всички необходими мерки за тяхната закрила. В случаите с непридружени непълнолетни се правят всички усилия за определяне на идентичността и националността, включително и проследяване на неговото/нейното семейство.

- a. Ако непълнолетният е **жертва на трафик на хора**, предприетите мерки са на основание законодателството за борба с трафика на хора, особено в случаите на репатриране.

Жертвите може да получат право на разрешение за пребиваване по хуманитарни причини, дори тези, които не сътрудничат на съответните власти.⁶⁰

57 Закон 2406/96 Ратифициране на Споразумението между Правителството на Гръцката република и България относно повторно допускане на лица, които пребивават незаконно и неговото прилагане /протокол и Анекси (Държавен вестник 102 А), Закон 2301/95 Ратифициране на Споразумението между Гръцката република и Румъния относно повторно допускане на незаконно пребиваващи лица.

58 Същото.

59 Ако Прокурорът на непълнолетните не е назначен в съдебна периферна структура, въпросите с деца се разглеждат от компетентен Прокурор от Първоинстанционен съд.

60 Чл. 44 от Закон 3386/2005 с поправки

На жертвите им се дава период за размисъл от три месеца, за да решат дали ще сътрудничат на прокурорните власти. На база принципът за действия в интерес на детето, този период може да се удължи с повече от два месеца. По време на този период лицето не може да бъде депортирано.⁶¹ Законът дава право на всяка жертва на трафик на хора да бъде върнат (репатриран)⁶² по безопасен и достоен начин и освен това, урежда и специална закрила за деца съгласно интереса им. Вследствие Протокола от Палермо през 2010 г.,⁶³ нови разпоредби и поправки бяха въведени относно репатриране на непридружени непълнолетни. По тази причина, Службата за пробация на непълнолетни⁶⁴ трябва да изготви специален доклад по случая преди това решение. Решението подлежи на съгласувано становище от страна на Прокурора на непълнолетни.⁶⁵

Съгласно това, в контекста на закона за чужденците,⁶⁶ за Прокурора се предвижда важна роля. Прокурорът трябва да предприеме всички необходими мерки, за да докаже идентичността и националността на детето и да установи факта, че това дете е непридружено. Освен това, трябва да положи всички необходими усилия да открие семейството на детето възможно най-скоро.

61 "Държавният прокурор може да реши да прекрати периода на размисъл преди последният да изтече, ако а) гореспоменатото лице активно, доброволно и по собствена инициатива възобновява отношенията си с извършителите или не съществуват данни, които се счита, че определят лицето като жертва на трафик на хора или б) на основание обществен ред и сигурност."

62 Терминът, който се използва в контекста на гръцкото законодателство е „репатриране“.

63 Закон 3875/10 Официално ратифициране и прилагане на Конвенцията на ООН за борба с международната организирана престъпност и прилежащите ѝ три протокола (Д.В. - 158 А/20-9-10)

64 Съгласно гръцкия Закон 378 от 1976 г. Службата за пробация на непълнолетни представлява отдел в гръцкото Министерство на правосъдието. Служителите за пробация на непълнолетни или надзирателите на непълнолетни нарушители имат за цел да изготвят доклад за социално запитване относно нравствените и менталните състояния на непълнолетните нарушители, тяхното минало и семейство, акто и за средата в която живеят като цяло по времена на разпита на нарушителя. Те внасят предложение пред Съда за непълнолетни за налагане на изправителни мерки, който са най-подходящи за съответния нарушител съгласно неговата/нейната личност и вида на извършеното нарушение. Те са също така надзиратели на изпълнението на изправителните мерки, наложени на непълнолетния нарушител от съда. Освен това, надзирателите на непълнолетните нарушители в съвременна Гърция съгласно Обяснителния доклад към Закон 3189 от 3002 г., играят ролята и на медиатори в процеса на медиация с непълнолетния нарушител – жертва. По тази причина, могат да играят важна роля по отношение на непълнолетните мигранти, когато са извършили престъпление.

65 Чл. 13 от Закон 3064/2002

66 Чл. 48 [Предишен 47] от Закон 3386/05 е заменен от чл. 4, с. 9 от Закон 3875/10

Трябва и да се гарантира правото на законен представител на детето и при необходимост, представителство в съдебен процес. В случаите, когато семейството на детето не може да бъде установено или ако предвид обстоятелствата Прокурорът заключи, че връщането противоречи на интересите на детето, той/тя трябва да отнесе случая към Съда в 30-дневен срок, така че да назначи законен настойник съгласно Гражданския кодекс (чл. 1532, 1534 и 1592). В случаите, когато семейството на детето е открито и се издаде решение за връщане, репатрирането обикновено се осъществява от Международната служба по миграция (IOM). В тези случаи, преди репатрирането, IOM има за задача да проведе специална оценка на семейната среда на засегнатото лице в държавата по произход/местоназначение.

б) В случаите с непълнолетни, които **не са идентифицирани като жертви на трафик на хора**, Прокурорът трябва да пренасочи детето към службите за закрила на детето, които да осигурят необходимата защита и грижи съгласно общите разпоредби за закрила на детето. Службите за закрила на детето се координират от Националния център за социална солидарност (НЦСС). Съответно ако родителите или законния настойник на детето не може да бъде открит в Гърция, гръцката полиция – Отдел за непълнолетни отговаря за откриването на семейството на детето в страната по произход често в сътрудничество с ИНТЕРПОЛ или с компетентните полицейски власти в държавата по произход.

в) В случаите, когато чуждестранни деца **са идентифицирани при извършване на криминално деяние**, те подлежат на арест и се пренасочват към Прокурора на непълнолетни като нарушители. Съгласно чл. 45 (А) от Наказателно-процесуалния кодекс, озаглавен „Отклонение от завеждане на дело срещу непълнолетен“, когато детето е извършило наказателно деяние, което представлява дребно нарушение (напр. кражба или просия), Прокурорът има възможност да се въздържа от повдигане на обвинение, ако той/тя счита, че обстоятелствата на извършване на нарушението правят завеждането на дело ненужно за спиране на последния от извършване на последващи наказателни деяния. В случай, че Прокурорът реши да се въздържа от повдигане на обвинение, той/тя може да наложи изправителна мярка на непълнолетния. Ако се повдигнат

обвинения срещу детето, тогава се насрочва дело. Въпреки това, а и по принцип, непълнолетният е свободен, докато не е призован от Съда. Прокурорът обикновено се въздържа да повдига обвинения, особено срещу просещи деца. Що се отнася до други нарушения (особено кражби), тогава обикновено се повдигат обвинения срещу непълнолетни.⁶⁷

Заклучения:

Както се посочва във въведението, изследването е изправено пред множество ограничения, които възпрепятстват точността му. Една от причините е, че що се отнася до данни за граждани от трети страни, няма централизирана система за събиране на данни, която да позволи изграждане на ясна представа за явлението на вътрешната миграция на деца от ЕС, която повдига въпроси за закрила на детето. Различни институции участват в разнообразни случаи, но няма централизирана служба в Гърция или Франция, която да разгледа въпроса; например такъв би бил случая с отвлечени деца.

Освен това, съществуват множество процедури и практики, свързани с връщане. Последните варират от двустранни споразумения за повторно допускане, които са сключени преди присъединяването към ЕС на държави от Централна и Югоизточна Европа, до вътрешно законодателство, което внедрява директивата за свободата на движение и включително двустранни споразумения за „закрила на детето“, сключени между Румъния и други ЕС държави. Към този списък трябва да се добавят и инструменти на международни организации и конференции, които могат да се използват при международни случаи на закрила на детето.⁶⁸

Липсата на ясно определени централни власти и следователно координация между службите в една държава, също оказва въздействие на капацитета на системата да координира на международно ниво.

⁶⁷ Същото.

⁶⁸ Интернет страницата на Хагската конференция за частното международно право предлага актуална информация за Конвенциите, по които страни членки на ЕС са страни, както и за техния статут. Вж: http://www.hcch.net/index_en.php

Както ще се види във следващата Глава, двустранните отношения варират и могат да се прилагат множество процедури за връщане в зависимост коя държавна власт (или частна страна) е основно отговорна за случая.

Вследствие на липсата на ясни и конкретни многостранни рамки относно тази специфична тема, властите на страните на местопребиваване имат избор да изберат една или друга процедура, която може да ползва различни комуникационни канали. От другия край на веригата, страните на произход са развили адекватни мерки за пренасочване на национално ниво, но, както ще се види във следващия раздел, не винаги са добре подготвени да изпълнят целта си.

В) Незадоволителни рамки на законодателството и политиката на регионално равнище

Както посочихме по-горе, няколко активни в Европа регионални организации са разработили поредица от правни и неправни мерки, които по един твърде разпокъсан начин разглеждат ситуацията на деца мигранти от ЕС.

Парламентарната асамблея и Комитетът на министрите към Съвета на Европа публикуват препоръки и насоки, свързани с управление на случаи на деца мигранти от ЕС. Те дори се съсредоточават върху последващата проверка на случаи на върнати деца в страните на произход и разработват концепция за проекти за живот, която ще бъде разгледана в глава 3.

Предвид създаването на пространство за свобода на движение обаче, Европейският съюз се оказва регионалната организация, която е най-тясно свързана с тази сфера.

Между причина и следствие: ролята на ЕС за миграцията на деца в рамките на Съюза

В Стокхолмската програма приета през декември 2009 г. Европейският съюз потвърждава, че „всички политики на Съюза имат връзка с правата на детето, а именно принципът на върховенството на неговите интереси, правото му на живот, оцеляване и развитие, недискриминацията и зачитането на правото му да изразява мнение и да бъде изслушвано по всеки въпрос, който го засяга, в съответствие с възрастта му и равнището му на развитие, утвърдени в Хартата на основните права на Европейския съюз и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето.“ Европейският съвет приканва Комисията да: „установи мерки, към които Съюзът може реално да допринесе, с цел закрила и укрепване на правата на детето. Специално внимание следва да се отдели на децата в особено уязвимо положение, а именно тези, които са жертви на сексуална експлоатация и посегателства, както и на децата, жертви на трафика на хора, и на непридружените непълнолетни в контекста на миграционната политика на Съюза.

Компетентностите на ЕС обаче се основават на принципа на предоставяне, чрез който на ЕС се преписват редица компетентности от държавите членки за постигане на общите цели, които те не биха могли да изпълнят сами. Принципът на предоставяне се допълва от принципите на субсидиарност и пропорционалност, което означава че ЕС предприема действие където и когато в рамките на неговите компетентности целите не могат да се изпълнят в достатъчна степен от държавите членки, а това придава легитимност и допълнителна стойност на действието на ЕС. Принципът на пропорционалност гарантира, че действието в определена област предполага мерки единствено в степен необходима за постигане на целта.

Следователно е желателно да се проучи възможността на ЕС да действа по въпросите, свързани с миграция на деца в ЕС в светлината на тези принципи. Вече съществуват обаче много инструменти, които са въведени в действие от ЕС и оказват влияние върху ситуацията на деца мигранти от ЕС.

Преди всичко ЕС създава пространство, в което свободата на движение е право, а това е едно от най-големите постижения на ЕС. Директивата относно свобода на движение⁶⁹ позволява на децата мигранти в ЕС и семействата им да се движат свободно и да пребивават безусловно на територията на всяка държава членка за период от три месеца. Това има огромни последици и създава нови възможности за гражданите на страните, които се присъединяват към ЕС, включително Румъния и България през 2007 г.

За да смекчи определени рискове, свързани с миграцията на семейства и деца, ЕС е изключително активен в насърчаване на съдебно сътрудничество между държавите членки в областта на наказателното и гражданското право, благодарение на правомощията, предоставени по силата на чл. 81 и чл. 82 от Договора за функциониране на Европейския съюз.⁷⁰ В някои случаи обаче гражданите на ЕС попадат извън обхвата на приложение на тези предпазни мерки.

В пространството на наказателно правосъдие

важна крачка е приемането от Европейския парламент и Съвета на Директива относно борбата с трафика,⁷¹ която включва специални разпоредби, насочени към децата и допринася за по-добро сътрудничество между държавите членки в борбата с тази ужасна престъпност. Интересно е да отбележим, че чл. 14 и чл. 15 на директивата определят специфични мерки за закрила на деца, станали жертва на трафик на хора, докато чл. 16 обръща внимание на специфичните проблеми на непридружени деца. Въпреки че терминът „непридружени деца“ не е дефиниран никъде в директивата, значението, което обикновено му се придава в други актове на Съюза е граждани на трети страни. Дали това разграничаване е следствие от обичайната дихотомия между деца от ЕС и деца извън ЕС?

69 Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки

70 Вж Консолидирани текстове на Договора за функционирането на Европейския Съюз <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [12 ноември 2012 г.]

71 Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВП на Съвета, достъпна на : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [12 ноември 2012]

Все още е неясно дали допълнителните гаранции по Член 16 ще важат за деца граждани на ЕС или законно пребиваващи и „общият коментар на ООН на директивата на ЕС – Подход, основаващ се на правата на човека“⁷² – който предлага полезни насоки за прилагане на разпоредбите на директивата – изглежда също така приема интерпретация, ориентирана към предоставяне на убежище.

Интересно е да се отбележи, че едно от правата, свързани със статута на жертви на трафик на хора в рамките на ЕС не важи за граждани на ЕС по принцип и особено за деца на ЕС. Директивата на Съвета относно издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора⁷³ дава тази възможност единствено на граждани на трети страни като изключва деца мигранти от ЕС, които също може да са станали жертва на трафиканти. Трябва да се отбележи обаче, че прилагането на тези разпоредби за деца е оставено на преценката на държавите членки.⁷⁴

Приемането на Директива относно борбата със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца⁷⁵ е още една крачка към подобряване на закрилата на децата от подобни заплахи в Европейския съюз и извън него.

Директивата относно защита на жертвите на престъпления⁷⁶ също е от значение доколкото децата мигранти в ЕС могат да извлекат ползва от разпоредбите ѝ, сред които има и такива, насочени специално към децата в всяка държава от ЕС.

72 Върховен комисариат на ООН за бежанците, Предотвратяване. Борба. Закрила. Трафик на хора., ноември 2011 г., достъпен на <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edcbf932.html> [17 декември 2013 г.]

73 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. По-конкретно, виж член 10.

74 Същото, член 3(3)

75 Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография и за замяна на Рамково решение 2004/68/ПВП на Съвета достъпна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:0014:EN:PDF> [13 ноември 2012]

76 Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВП на Съвета достъпна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:01:EN:HTML>

В областта на гражданското право, действията на ЕС са насочени към проблемите, свързани с родителски права, които са от съществено значение за категорията деца обект на настоящето изследване. Много често обаче и както бе обяснено в случая с Франция, Регламент „Брюксел IIa“⁷⁷ не се използва в управлението на деца мигранти от ЕС, съгласно дефинициите на настоящето изследване. Регламентът се отнася за връщането на деца, които са отвлечени от един от родителите си и не разглежда надлежно, нито предоставя уместни процедури за деца⁷⁸, които са потенциална жертва на трафик, намират се на улицата или са малолетни престъпници (въпреки че отвлечените деца също могат да попаднат в категорията на деца мигранти от ЕС, съгласно въведението).

В случая с Регламент „Брюксел IIa“ е важно да се отбележи, че определен брой от разпоредбите му произтичат директно от (или заменят) тези на Хагската конвенция от 25 октомври 1980 година относно гражданските аспекти на международното отвлечане на деца. В тази връзка Съюзът се присъединява към Хагската конференция по международно частно право.⁷⁹ Това е от съществено значение, когато човек се опитва да изследва възможностите за действие на ЕС в тази област.

Всъщност ЕС упълномощава държавите членки да ратифицират Хагската конвенция от 1996 година за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата⁸⁰, тъй като си запазва изключителни компетенции в някои области регулирани от Хагските конвенции (това което произтича от Регламент „Брюксел IIa“).

77 Регламент (ЕО) № 2201/2003 относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и дела, свързани с родителската отговорност и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1347/2000, достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [13 ноември 2012 г.]

78 Няколко интервюта със съдебните власти във Франция и Гърция потвърждават непълнотата на Регламент „Брюксел IIa“ и разкриват трудности при работа с този инструмент в ежедневната практика.

79 Решение на Съвета 2006/719/ЕС от 5 октомври 2006 година относно присъединяването на Общността към Хагската конференция по международно частно право

80 Решение на Съвета 2003/93/ЕС от 19 декември 2002 година за упълномощаване на определени държави-членки да ратифицират или да се присъединят, в интерес на Европейската общност, към Хагската конвенция от 1996 година за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата

Заклучение

Изобилието от правила, засягащи индивидуалните решения за деца мигранти от ЕС във всяка страна, както и на регионално равнище не предлагат холистично и последователно решение на трудностите, с които се сблъскват държавите членки при предоставяне на закрила на въпросните деца, нито пък насърчават ефективен обмен на информация и адекватни практики на връщане.

От друга страна, достиженията на правото на Съюза определят ситуацията на децата граждани на трети страни особено в областта на предоставянето на убежище. Няма нужда да напомняме обаче, че ситуацията на деца граждани на трети страни трябва да се подобри. В рамките на Европейския съюз (с изключение на страните, които решиха да не се обвързват с тези разпоредби) би трябвало (въпреки че не винаги е така) да се спазва минимален набор от стандарти и националните служби извличат полза от ясно установени правила, приложими за случаите на деца граждани от трети страни.

Не съществува законодателство за случаи на деца, които са граждани на една (или няколко) държави членки на ЕС или деца граждани от трети страни с установено и законно пребиваване в една от държавите членки на ЕС, а това води до объркване сред службите на държавите членки, тъй като не могат да открият възможност за законно влизане, нито пък да предложат перспективи.

Отсъствието на ясни и най-вече общи процедури излага тези деца на риск като те могат да бъдат третирани по-добре в една държава членка отколкото в друга. Следователно необходимостта от хармонизиран подход се е превърнала в задължение, при пълно зачитане на договорите посредством свободна интерпретация на компетентностите, които дават на Съюза в областта на гражданското право.

Бърз поглед на докладите на отделните страни от Комитета по правата на детето към ООН е достатъчен, за да се прецени значимостта на ситуацията: в заключителните си наблюдения върху предоставения от Румъния доклад през 2009 година, Комитетът по правата на детето установява „зачестелите случаи през последните години на непридружени или

разделени деца от румънски произход, които попадат под вниманието на чуждестранните служби в чужбина и специалните нужди на тези деца, някои от които са били малтретирани или пренебрегвани, включително в ръцете на родители и роднини. В тази връзка, Комитетът отбелязва двустранните споразумения между Румъния и страните на местопребиваване относно връщане на непридружени румънски деца в чужбина. Комитетът е загрижен, че връщането и повторната интеграция на тези деца в някои случаи води до ситуации, в които те отново стават жертви.”⁸¹ Комитетът препоръчва на Румъния „да се увери, включително посредством сключване на двустранни споразумения, съдържащи подходящи гаранции, че решенията за връщане и повторна интеграция на непридружени румънски непълнолетни лица се извършват като се придава първостепенно значение на висшите интереси на детето и се отчитат възгледите на Комитета изложени в коментар №6 относно третиране на непридружени и разделени деца извън страната им на произход.”⁸²

Що се отнася до България в заключителните си разпоредби през 2008 г., Комитетът по правата на детето насърчава България “да сключи двустранни и многостранни споразумения за предотвратяване на трафика на хора и за реабилитация и репатриране на деца, станали жертва на трафик”.⁸³

Тези препоръки имат особен резонанс в настоящия контекст, тъй като необходимостта от сключване на многостранни споразумения за надлежно справяне със ситуацията на деца мигранти от ЕС остава, въпреки създаването на пространство на свобода на движение и приемането на многобройни законодателни мерки.

Анализът на практиките на връщане на деца мигранти от ЕС от Франция и Гърция до България и Румъния подкрепя последното твърдение и демонстрира валидността и актуалността на препоръките на Комитета по правата на детето към ООН.

⁸¹ Заключителни наблюдения на Комитета по правата на детето: Румъния, CRC/C/ROM/CO/4, 30 юни 2009 г., пар. 49

⁸² Същото, пар. 50

⁸³ Заключителни наблюдения на Комитета по правата на детето: България, CRC/C/BGR/CO/2, 23 юни 2008 г., пар. 66[d]

III) АНАЛИЗ НА ДВУСТРАННИ ПРАКТИКИ НА ВРЪЩАНЕ НА РУМЪНСКИ И БЪЛГАРСКИ ДЕЦА В СТРАНАТА ИМ НА ПРОИЗХОД

Тази част от изследването се съсредоточава върху начина, по който държавите членки на ЕС боравят със случаи на деца мигранти в ЕС преди фазата на вземане на решение (Глава А), както и върху трудностите, с които се сблъскват при вземане на информирани решения за връщане (Глава Б), които водят до трайни решения посредством реализиране на проекти за живот за въпросните деца (Глава Г). Освен това анализът на индивидуални случаи разкрива редица практики на връщане (Глава В).

А) Структурни предизвикателства, затрудняващи закрила по време на етапа преди вземане на решение

Структурните предизвикателства, пред които са изправени органите в страната на произход и местопребиваване често повлияват на качеството на вземане на решения. Всички държави на местопребиваване вземат временни мерки за закрила от момента, в който случаят е насочен към съдебната власт. Този период има за цел не само да предостави закрила на уязвими деца, но също така да даде възможност на едно дете да се успокои и възстанови при необходимост.

Това може да допринесе за вземането на решение дотолкова доколкото ще позволи информирано участие от страна на детето във връзка с неговия/нейния случай.

Както споменахме в глава II, съдебните органи имат задача да намерят трайни решения за децата мигранти от ЕС. За да могат да вземат информирани решения, те се нуждаят от информация за ситуацията в страната на произход, която се набавя чрез процес на социално проучване. Социалните проучвания допринасят за по-добро качество на вземаните решения и предоставят на съдебните органи информация, свързана със социалната, икономическа и семейна обстановка, от която идва детето и където може да бъде върнато.

Социалните проучвания обикновено се извършват от службите за закрила на детето в страната на произход и внасят различна перспектива при вземане на решение, като приближават целия процес до процедурата за определяне на висшите интереси на детето.

Накрая, наред със социалните проучвания участието на децата (и семействата им, когато е уместно) е от първостепенно значение и позволява на отговорните лица отново да включат различна перспектива в информацията, която ще използват при вземане на решение. Следователно, последното винаги трябва да се

основава на три различни типа информация: ситуацията в страната на произход, ситуацията в страната на местопребиваване и възгледите на въпросните деца и семейства.

1) Липса на осведоменост за наличните рамки

Историята на Г

Г. е десетгодишно момиченце с увреждания от България. През януари 2010 г. Г. е открита от полицията да проси непридружена по улиците в един гръцки град. Семейството на Г. живее в Солун, като нейната ситуация е обявена за уязвима от полицейските служби, които решават да я настанят в болница.

Родителите на Г. са призовани в полицията и им е наложена глоба от 52 евро. В този момент, бащата на Г. решава да се върне да работи обратно в София, за да плати глобата.

Попечителството на родителите временно е преустановено докато Г. е в болница като болничният персонал отказва правото на роднините на Г., които остават в Солун (леля й и сестра й) да я видят.

Година по-късно Г. все още е в същата болница докато един адвокат не се решава да се заеме със случая й и да възложи социално проучване на българските органи. Социалното проучване е направено и изпратено до гръцките власти шест месеца по-късно. В края на 2011 г. новият прокурор, който се е заел със случая издава заповед за връщане и Г. е репатрирана в България през март 2012 г.

Г. е настанена в кризисен център за период от 7 дни докато службите по закрила на детето не решават да я настанят в специализиран център с адекватни служители и средства за справяне с нейните физически и умствени увреждания.

След шестмесечен престой в този център и съвместна работа, осъществена с родителите на Г. момичето се връща при семейството си две години и половина след като първоначално е било идентифицирано.

По същество и при важен брой от социални проучвания, до които изследователският екип има достъп, нивото на предоставената информация е високо и анализът е пълен. Докладите са добре структурирани и съдържат подробна информация наред с други неща, относно:

- Статут на семейството и на домакинството като цяло
- Материално и икономическо състояние на семейството
- Наличието на услуги и разстоянието им от местоживеенето
- Възможностите, от които може да се възползва детето в средата си на произход

В други случаи обаче информацията не е достатъчно подробна или предоставеният анализ може да се подложи на друга оценка като риск от повторен трафик. В следващата глава ще разгледаме същността на социалното проучване и неговата тежест в процеса на вземане на решение.

Що се отнася до международния обмен на информация, органите се сблъскват с редица проблеми.

Първият проблем е свързан с **каналите на комуникация**. Някои връщания, както ще видим в главата за практическото реализиране на връщането, се извършват посредством различни от официалните канали. При значителен брой от случаи, когато връщането не се осъществява по

нормалната процедура, целият процес се оказва засегнат. Не са възложени социални проучвания и липсата на познание на практикуващите в това отношение ги е принудило да адаптират практиките си, като понякога им е нужна голяма находчивост за да вземат решение, което води до връщане.

Това е резултат от **отсъствието на ясно обозначен отговорен орган** като този, определен в хагската конвенция за закрила на децата на транснационално равнище. Тази ситуация отчасти се дължи на липсата на разпространяване на информация относно налични рамки и канали на комуникация, които трябва да се използват от всички заинтересовани страни.

Вторият проблем, който произтича от първия е свързан със скоростта, с която се осъществява обменът. В множество от случаите когато е възложено социално проучване, **приключване на процеса отнема повече от година**. Това е последица от претоварване на службите по закрила на детето в страните на произход, които обикновено не разполагат с достатъчно персонал. Провеждането на социално проучване е трудна задача, която отнема време и ресурси. Тя изисква присъствие и мобилност от страна на социалните работници, които работят в страната на произход на въпросното дете. Справянето с подобна натовареност е трудно и вероятно възлагането на социално проучване в очите на социалните работници е допълнителен товар върху вече превития им гръб.

В един от случаите, след като френските органи изпращат молба за социално проучване до румънските власти, социалните работници от мястото на произход сигнализират, че все още не са получили молбата от централния си орган три месеца след като тя е била изпратена от френските им колеги.

Има обаче примери, при които **връщането се осъществява в много кратък период от време след установяване на самоличността**, понякога за по-малко от 5 дни, а това очевидно пречи на властите да извършат качествена и индивидуална оценка на ситуацията на детето (както и на семейството му, ако това е приложимо). Както ще видим по-долу, съществува голям риск от причиняване на допълнителни страдания на жертвата, ако детето се върне в средата, която е създала или допринесла за условията на неговата/нейната експлоатация.

2) Предизвикателства при предоставянето на временни мерки на закрила

За да бъде информирано едно решение за връщане е необходимо да се осигури мнението на детето, какъвто е случаят, когато на детето му е позволено да се успокои. Временните мерки за закрила на детето могат да положат основа за процеса на участие.

Всички страни на местопребиваване предлагат мерки за закрила след установяване на самоличността. Те могат да включват настаняване в открита среда, подслон или център за закрила на детето, но също така и закрыта среда като центрове за арест на непълнолетни деца, извършили престъпление.

Ситуацията във Франция обаче е по-сложна и е свързана с по-широкия проблем на идентифициране и определяне на самоличността. От самото начало трябва да се има предвид, че органите във Франция често са възпрепятствани от започването на процедура за закрила поради трудностите, с които се сблъскват при определяне на самоличността на дете от български или румънски произход. Това важи особено за случаите, когато децата използват измислени имена, за да скрият своята самоличност от събеседника си. Фактът, че децата си служат с измислени имена не означава непременно, че са инструктирани по този начин от трафиканти, а може да се обясни и с хитростта на деца, които в някои случаи не търсят закрила и харесват начина си на живот.

Когато правоприлагащите структури не разполагат със законови средства за ограничаване на мобилността на едно дете поради основателни съображения като ранната възраст на детето, единствената възможност за тях е да дадат – чрез заповед за настаняване – детето под опеката на службите за закрила на детето, от където, особено във Франция, детето понякога изчезва буквално минути след настаняването.

Едно поразително изказване на френски служител най-добре характеризира ситуацията като признава, че „парадоксалното е, че единственият начин да започнем работа с тези деца е когато, след като са извършили няколко престъпления, сме принудени да ги затворим

в центрове за арест където самоличността им се доказва и социалните работници започват да изграждат взаимоотношения на доверие с въпросното дете". Тъй като задържането на деца в центрове за арест или затвор определено не е добро решение за започване на процедури по определяне на висшите интереси на детето, винаги трябва да се търсят алтернативи на задържането, за да се създаде атмосфера на доверие, която ще улесни професионалистите при качествената оценка на индивидуалното решение за детето.

Освен това ако **процесът на определяне на самоличността** – който трябва да се разграничава от идентифициране, тъй като детето вече е било идентифицирано – значително възпрепятства процеса на закрила, то тогава **той не би трябвало да се ограничава със самото дете, но да включва и придружителите на детето.**

Отделните събрани досиета показват, че използваните методи за определяне на степента на бащинство и майчинство са ограничени, тъй като често се състоят от прости наблюдения и разчитат на субективната преценка на лицата, на които е възложена отговорността да определят кое е детето и каква е връзката му с придружаващите го лица. Анализът на отделните досиета и резултатите от няколко интервюта проведени в Гърция потвърждават, че в многобройни случаи **проверката на степента на връзката между едно дете и лице, представено като баща, леля или баба не е извършена както трябва.**⁸⁴

Възможните временни мерки за закрила обаче не се възпрепятстват само от определянето на самоличността, тъй като понякога на децата **не могат да се предложат решения за настаняване.** Това важи с особена сила за Гърция, където ограниченият брой места в центрове за закрила на детето и подслони не позволяват на органите да предлагат адекватни грижи и закрила. Описаната по-горе история на Г. е поразителна в този смисъл, тъй като Г. е момиче с умствени и физически увреждания и е настанена в болница, където нивото на грижи и закрила не отговаря на нейното състояние.⁸⁵

Органите са изградили добри взаимоотношения със НПО, но могат да разчитат на предлаганите от тях услуги в ограничена степен.

Б) Свързване на социалната дейност и съдебните решения: необходимост от стандартизирани инструменти и хармонизирани процедури

1) Тежестта на информацията от социалното проучване в процеса на вземане на решения

При мнозинството от анализираните случаи, които могат да разчитат на социално проучване (това означава, че социалното проучване е възложено на органите в страната на произход, проведено е от последните, изпратено и получено от отговорния орган, който взема решение в страната на местоназначение) то има значителна тежест върху взетото от съдебните органи решение.

Проблемите, идентифицирани в просеца на обмен на информация с цел предприемане на адекватни и основани на доказателства процеси на определяне на висшите интереси са тройни.

Първият проблем е свързан с потенциални културни предрасъдъци при вземане на решение. Редица интервюта проведени със заинтересовани лица в страните на местоназначение разкриват съмнения относно капацитета на службите по закрила на детето в страните на произход да се заемат с нуждите на детето, в чиято полза трябва да се приложи мярка за закрила. **Тези културни предубеждения в някои случаи може да са повлияли на обективността на едно решение, което би трябвало да се основава единствено на фактически и научни доказателства, както и на възгледите на детето съгласно неговата възраст и зрялост.**

⁸⁴ Интервюта проведени на 29 октомври, 2012 г.

⁸⁵ Важно е да отбележим, че в Гърция децата задължително минават през медицински преглед след като са били идентифицирани и се изпращат в болница, където могат да бъдат хоспитализирани за дълъг период от време. Вижте случая Г.

Вторият проблем е свързан с **действителното и възприеманото качество на социалното проучване**, което не винаги се счита за уместно, в зависимост от събеседника. Някои отговорни лица изразяват удовлетворение от качеството на социалните проучвания, докато други считат, че те са непълни и не отговарят на стандартите, с които са свикнали.⁸⁶ Както вече споменахме изследователският екип не разполага с достъп до достатъчно количество социални проучвания – поради основателни причини, свързани със защита на данните – за да може да направи общо заключение за качеството на събирането на данни и предприетата аналитична работа в страната на произход на детето от служителите по закрила на детето. Разумно би било да приемем обаче, че **един стандартизиран шаблон на социално проучване, валиден за ползване в цяла Европа би добавил значителна допълнителна стойност към процеса на обмен на информация, свързан с транснационално управление на случаите**. Той би улеснил използването на обща аналитична рамка за работниците по закрила на детето и съдебните органи в страните на местоназначение като спомага за преодоляването на редица от изброените по-горе пречки.

Третият и последен въпрос, който възниква в този контекст е свързан с **оценката на риска и безопасността**⁸⁷, която трябва да съставлява неразделна част от процеса на социално проучване, особено когато органите са осведомени (или, съгласно условията на Европейския съд по правата на човека „е трябвало да бъдат осведомени“⁸⁸), че дадено лице е попаднало в ситуация на трафик.

86 Интервю с отговорно лице, проведено на 5 септември, 2012 г.

87 За справка вижте : Детски фонд на ООН (УНИЦЕФ), Насоки за закрила на деца, станали жертва на трафик, септември 2006 г., достъпен на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af727.html> [11 ноември 2012 г.]

88 Рантсев срещу Кипър и Русия, Молба №. 25965/04, Съвет на Европа: Европейски съд по правата на човека, 7 януари 2010 г, достъпен на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4f0b5a2.html> [20 ноември 2012 г.]

2) Пренебрегване на повторния трафик: оценки на липсата на риск и безопасността

Историята на З.

В началото на 2011 г., З., момиче на 15 години от български произход, което получава предложение от роднина на свои съседни на име Х. да замине като детегледачка за Франция за кратък период от време.

След едномесечен изпитателен срок, който минава добре, З. се връща в България за Коледа. След празниците, Х. предлага на З. да се върне във Франция като я подлъгва с лъжливи обещания за възможности за следване.

След пристигането ѝ, З. е пребита и заплашвана до смърт докато се съгласи да проституира, което в последствие е била принудена да направи. Два или три месеца след завръщането ѝ във Франция, З. е идентифицирана от полицията в ситуация на принудително проституиране в гора край Париж. След идентифицирането ѝ, тя попада под опеката на полицията, където подава оплакване с подробни и точни детайли относно самоличността на сводниците си.

След ареста ѝ и сътрудничеството с полицията, тя е настанена в социален център, управляван от Social Assistance for Youth, децентрализиран орган за закрила на детето.

Въпреки че френската полиция за борба срещу трафика е била уведомена за случая на З., не е направено, нито възложено запитване относно подлагането ѝ на трафик. Повдигнати са единствено обвинения за сводничество срещу Х и съпруга ѝ, които в последствие са подведени под отговорност. От друга страна, не са направени оценки на риска и сигурността с цел да се установи до каква степен семейството на З. в България са намесени и осведомени. Освен това, съдията не възлага социално проучване.

От деня на арестуването си З. казва, че иска незабавно да се върне в България.

Организации на гражданското общество, които следят отблизо случая на З. се съпротивляват на връщането на З. при отсъствие на информация относно степента на намеса на семейството ѝ и ситуацията ѝ на произход по принцип. Безуспешно настояват на З. да се назначи независим настойник, за да се защитава случая ѝ.

В по-късен етап от разследването се оказва, че братовчедка на З. също е попаднала в ситуация на проституиране в Белгия, но този факт не е посочен на вниманието на съдията, който решава да издаде заповед за връщане.

Процедурата на връщане отнема около една година, въпреки че З. заявява желанието си да се върне въкъщи от първия ден, в който е идентифицирана.

В заключителните си наблюдения върху доклад, предоставен от Франция през 2009 г.⁸⁹ Комитетът по правата на детето към ООН изразява "[...] загрижеността си от факта, че децата често се връщат в страни, където се сблъскват с риск от експлоатация без да е извършена правилна оценка на тяхното състояние ».

⁸⁹ Заключителни наблюдения на Комитета по правата на детето: Франция, CRC/C/FRA/CO/4, 11 юни 2009, пар. 84.

По нататък в препоръката си Комитетът настоява Франция „да се увери като надлежно зачита висшите интереси на детето, че деца, нуждаещи се от международна закрила и изложени на риск от повторен трафик, няма да бъдат върнати в страната, където съществува тази опасност“.⁹⁰

⁹⁰ Същото. Пар. 86(d)

В заключителните си наблюдения върху доклад, предоставен от Гърция през 2012 г. Комитетът по правата на детето към ООН призовава Гърция да: „извършва систематична оценка на ситуацията на децата на улицата, за да получи точна картина за първопричините и мащаба“⁹¹.

В случая с деца мигранти от ЕС, тези наблюдения и препоръки биха означавали заедно с молбата за социално проучване да се направи и оценка на риска и безопасността по отношение на средата на произход преди детето да бъде върнато там. Трудностите, с които се сблъсква френската асоциация при опита си да убеди органите, че е необходима оценка на риска и безопасността в случая на З. ясно характеризира настоящата ситуация.

Във всички случаи, анализирани от изследователския екип с изключение на един (21 от общо 22), **социалните проучвания не включват адекватна оценка на риска от повторен трафик в обстановката на произход** (включително степента на потенциално съучастничество на членовете на семейството) на деца, които са попаднали в ситуация на проституиране или са въввлечени в престъпна мрежа за просия или кражби.

В случаи, когато е имало основание за сериозни съмнения относно попадането на детето в ситуация на трафик, се е издавало решение за връщане без адекватна оценка на риска и безопасността в страната на произход, и следователно е нарушаван член 16(7) от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора⁹².

Въпреки че в тази връзка съществуват формати и насоки⁹³ е трудно да се разбере защо не са извършени оценки (дали се дължи на факта, че органите в страните на местопребиваване не са поискали подобни оценки или на липсата на капацитет за осъществяването им сред органите в страната на произход?) или защо при отсъствие на оценка и предвид факта, че ситуацията е предизвикала сериозни съмнения, компетентните органи във Франция и Гърция не са се въздържали от издаване на заповед за връщане.

Връщането на дете в среда, която може да е била замесена във верига за трафик, излага детето на риск от повторен трафик и страдания. В един от случаите когато е направена оценка на риска за младо момиче от румънски произход, което се е намирало в ситуация на проституиране в Париж, социалният работник в Румъния стига до извода, че „не съществува рисков фактор“.

В) Множество практики при реализиране на решението за връщане

Човек не може да не се изненада на многочислеността от практики и канали на връщане, които показва анализът на отделните досиета.

Законодателството предвижда различни начини на връщане както бе обяснено във втора глава, а един внимателен анализ на отделните досиета ни позволи да забележим пет различни начина на връщане:

- Един от начините на връщане е с помощта на специализирани международни организации (като Международната организация по миграцията) в процес на доброволно връщане с оказана помощ

⁹¹ Заключителни наблюдения на Комитета по правата на детето: Гърция, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 август 2012 г., пар. 67

⁹² Член 16(7) от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора гласи, че: „Децата - жертви на трафик, не се връщат в дадена държава, ако съществува индикация в резултат на извършена оценка на риска и сигурността, че това връщане няма да защити по най-добър начин интересите на детето.“

⁹³ Както е описано във втора глава, решението на румънското правителство дава важни насоки по този въпрос, например. Вижте също така насоките на УНИЦЕФ за защита на правата на деца, станали жертва на трафик.

- Някои страни са създали специални органи, които се занимават с връщане на незаконни мигранти и други категории от населението (например, Франция има специална Служба⁹⁴, чиято задача е, наред с други отговорности, да осигури оперативното връщане на детето)
- Понякога връщането се осъществява от децентрализирани органи, които не са наясно с официалните канали на връщане
- Друга установена практика бе наречена от едно от интервюираните лица „консулско връщане“, при което консулството на страната на произход покрива всички логистични разходи по връщането
- Накрая, връщането също така се осъществява от НПО

Въпреки че няма нищо лошо в това да има различни възможности за прилагане на решение за връщане, ситуацията става обезпокоителна, когато не се спазват законните процедури.

В няколко случая, връщания се осъществяват от НПО в Гърция, на която неофициално е възложена отговорността да осигури проследяване на семейството, оценка на ситуацията на детето, координиране на социалното проучване със страната на произход (което в крайна сметка не е направено от служителите в страната на местопребиваване) и логистичната процедура по връщането. Накрая, НПО (което чака повече от година съдебна заповед, за да изпълни връщането) не може да си позволи да осигури закрила за такъв дълъг период от време на важен брой жертви на трафик и осъществява връщането без наличие на валидна издадена заповед от прокурор.

Решението за връщане и изпълнението му винаги трябва да се извършват от органи, които предлагат най-висока гаранция за независимост като магистрати. Връщането трябва да бъде предприето, документирано и добре координирано със страните на произход, което, отново, може да се постигне най-адекватно от държавните органи.

Начинът и времетраенето на процесите на връщане също играят важна роля от гледна точка на закрилата на детето. Някои връщания, засягащи цяло едно семейство често не са чувствителни към детето и се осъществяват през нощта на централното летище на някоя столица като семействата и децата се оставят сами при пристигане на местоназначението. Такъв е случаят с 4 деца, които са върнати от Франция до Румъния с един „член на семейството“ през 2010 г. и които са оставени късно вечер сами и без никакви средства на разстояние от 230 километра от тяхното местоживееене - Крайова.

Г) Последваща проверка в страните на произход и реализиране на трайни решения

Осигуряването на качествена последваща проверка след връщането е задължение на страните на произход. То повдига въпроса за капацитета на системата за закрила на детето да предостави адекватна подкрепа и да гарантира извършването на последваща проверка на деца, които са били върнати и за които би трябвало да е намерено трайно решение. Възприетият капацитет на службите за закрила на детето е една от причините, които обясняват липсата на доверие на някои власти в страните на местопребиваване при връщането на деца.

Вярно е, че в някои случаи ситуацията е обезпокоителна като например в Румъния, където броят на социалните асистенти, които са в състояние да предложат качествен труд се различава коренно между урбанизираните и селските райони. Едно изследване от 2006 г. на Румънският институт за икономически изследвания⁹⁵ открива, че в урбанизираните райони се падат 2.85 социални работници на 100,000 жители, докато в селските райони това съотношение е само 1.27 на 100,000. Поразяваща е статистиката по отношение на тяхното образование, тъй като малко над 4% от всички социални работници в селските райони имат специализирано университетско образование за социална дейност. Предвид един от най-ниските бюджети в сферата на социалните дейности в Европейския съюз тази ситуация

⁹⁵ Арпинт, Даниел, Profesionalizarea serviciilor de asistenta sociala, Румънска академия, Национален институт за икономически изследвания достъпно на <http://www.revistacalitateavietii.ro/2006/CV-3-4-06/8.pdf> [23 ноември 2012 г.]

⁹⁴ Френска служба за имиграция и интеграция, вж <http://www.ofii.fr/>

не е изненадваща и човек би си задал въпроса дали едно лице натоварено с отговорността да провежда социално проучване и да гарантира последваща проверка има възможност да предостави тези две качествени услуги при подобно натоварване и липса на специализация.

От друга страна, държавата на местопребиваване е отговорна за възлагане на социално проучване, вземане на решение на базата на всички елементи, свързани със случая и търсене на трайно решение за детето. Решението за връщане ще има последствия за цял живот за детето и всички параметри трябва да бъдат внимателно оценени, включително наличността на услуги и възможности, от които детето може да се възползва след като веднъж се е върнало в мястото си на произход.

1) Ограничено разбиране на концепцията за трайни решения

Съветът на Европа е може би сред най-гласовитите организации по отношение на последващ план за деца мигранти. Въпреки че препоръките на Парламентарната асамблея и Комитетът на министрите се съсредоточават основно върху непридружени деца мигранти, връзката с целевата група на настоящето изследване е голяма и може (би трябвало) да се насърчава прилагането им.

По-конкретно, Комитетът на министрите към Съвета на Европа в препоръка⁹⁶, съсредоточаваща се върху проекти за живот за непридружени непълнолетни лица се заема с въпроса за последващи проверки в страните на местопребиваване и произход след издаване на решение за връщане, когато това е във висшите интереси на детето. Проектите за живот се дефинират като "[...] индивидуални инструменти, които се базират върху съвместно начинание между непридружения непълнолетен мигрант и компетентните власти за ограничен период от време.

Те определят перспективите на непълнолетното лице, подкрепят висшите интереси на детето без дискриминация и осигуряват дългосрочно решение за нуждите както на детето, така и на всички засегнати страни"⁹⁷

Създадено е ръководство за подпомагане на водещи професионалисти при операционно изпълнение на концепцията на проект за живот. Ръководството подробно описва, че „проектът за живот представлява план, изготвен и споразумян между непълнолетното лице и органите в приемащата държава, представлявани от посочен специалист, с участие на различни други специалисти. Проектите за живот са холистични, индивидуализирани, гъвкави инструменти"⁹⁸ [прибавена емфаза] Следователно основната отговорност при изготвяне на проекти за живот с активното участие на засегнатото дете е в ръцете на страните на местоназначение, съгласно този практически инструмент.

Първостепенната важност на проекта за живот напълно се пренебрегва от властите в страните на местопребиваване, както става ясно от повечето случаи идентифицирани от изследователите.

Изследователският екип не е попаднал на нито един случай в своя анализ, където властите в страните на местоназначение да са обмисляли възможността за създаване на проект за живот за дете мигрант от ЕС. В някои случаи това е било ненужно, но при мнозинството не е отделено никакво внимание на този аспект от връщането.

Вярно е, че концепцията остава непозната и не се радва на широко разпространение. Освен това прилагането на тази концепция на практика отнема изключително много време и ресурси. Неразглеждането на общо създаване и реализиране на проект за живот обаче често се оказва катализатор за повторно озоваване на деца в същата страна на местопребиваване след като е била издадена заповед за тяхното връщане, както ще обясним по-долу.

⁹⁶ Препоръка CM/Rec(2007)9 на Комитета на министрите до държавите членки относно проекти за живот за непридружени деца мигранти, 12 юли 2007 г., достъпна на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769> [12 юли 2007 г.]

⁹⁷ Същото, Приложение към Препоръка CM/Rec(2007)9, пар. 2

⁹⁸ Драм, Луис, Проекти за живот за непридружени деца мигранти. Ръководство за професионалисти, Съвет на Европа, октомври 2012 г. достъпно на http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/ID10053-Life%20projects_GB.pdf [15 ноември 2012 г.]

Други изследвания разкриват липсата на ясна концептуална рамка, на която могат да разчитат специалистите при установяване на експлоатация и злоупотреба в рамките на семейни стратегии за оцеляване⁹⁹. Анализът на отделните досиета дори показва още по-голям **концептуален вакум що се отнася до намиране на дългосрочни решения**. Самото връщане се приема от специалистите като решение, което е очевидно само по себе си за властите в страните на произход¹⁰⁰ и местопребиваване,¹⁰¹ като съществува слабо разбиране на добавената стойност на проекта за живот или възможностите, които могат да възникнат при местна интеграция.

Както ще стане ясно в следващата глава, тази нагласа има важни последици за начина, по който се управлява потокът на деца мигранти от ЕС и за устойчивостта на един едноръчен подход.

99 Op. Cit. Инверници, А., стр.46.

100 Интервюта проведени на 5 ноември 2012 г.

101 Интервюта проведени на 29 октомври 2012 г.

2) Проекти за живот като инструменти за управление на потока от деца мигранти

Историята на Ф.

През 2007 г. Ф. е момче на 13 години, което живее в селски район в Румъния. Той и семейството му решават да заминат за Англия, за да се спасят от бедността и да търсят по-добри възможности като сезонни работници. Остават там докато Ф. не навършва 15 години, когато майка му неочаквано умира.

През 2009 г. Ф и баща му решават да се преместят във Франция. Веднъж озовали се във Франция, те живеят в несигурни условия и Ф. заедно с други млади хора започват да проституират без знанието на семействата им, за да покриват нуждите си. Тъй като живее бедно с тази дейност, Ф. е щастлив да се върне в Румъния коагто баща му приема предложението на Френската служба за имиграция и интеграция (ФСИИ) за доброволно връщане с подкрепа.

Един месец след връщането им, Ф. веднага се връща в Англия заедно със своя партньор и неговото семейство. Ф. работи там около 18 месеца докато не се събира отново с баща си в Париж в началото на 2012 г.

Във Франция Ф. отново започва да проституира докато не става пълнолетен. Тогава получава още едно предложение от ФСИИ за доброволно връщане с подкрепа без други изгледи освен връщане. Приема предложението.

По време на престоя и дейността си в Париж Ф. извлича полза от помощта на френска гражданска организация. Преди повторното му връщане тази организация предлага на Ф. да се присъедини към един проект, който може да му помогне да се стабилизира и да придобие дългосрочна визия за живота си. Проектът е ясен и прост. Да се сдобие с шофьорска книжка, за да стане доставчик (Ф. би предпочел да работи в Англия).

След като получава шофьорска книжка, понастоящем Ф. работи за зеленчукопроизводител в Румъния като доставчик, което не би било възможно без помощта на тази гражданска организация.

Връщането в обстановката на произход на едно дете, което с готовност е мигрирало само или със семейството си без да се извърши внимателна оценка на причините, поради които е решило да мигрира е практика, която е обречена на неуспех. Този проблем обаче може да се смекчи посредством съвместно разработване на проект за живот и създаване на реалистични перспективи за бъдещето на детето.

Може да се поспори дали **необмислянето на проект за живот насърчава епизодичната миграция при децата.** Това твърдение се подкрепя от констатациите на изследването, които ясно демонстрират феномена на „махало на миграцията“ сред деца в случаите, когато не е изготвен адекватен план с пълното участие на детето, освен връщането. Историята на Ф. нагледно илюстрира тази реалност.

Няма нищо лошо във феномена на епизодичната миграция сама по себе си, освен ако не поражда сериозни опасения за закрила на детето. Всъщност може да представлява мощен вектор на възможности за деца и семейства, които се сблъскват с дискриминация (по отношение на достъпа им до социални услуги и трудова заетост) и крайна бедност. „Махалото на миграцията“ може да се приеме за семейна стратегия за оцеляване, която позволява на деца и/или семействата им да съгласуват изкарването на доходи с възможността да поддържат социалните и семейни връзки в страната си на произход като по този начин предотвратяват загубата на част от идентичността си.

Фактът, че при нито един случай не е разработен проект за живот разкрива липсата на участие от страната на децата в процеса на връщане.

Участието на децата в миграционни процеси е описано – в няколко научни статии –¹⁰²като „напрежение между структура и воля“, което противопоставя волята на децата мигранти на институционалната и политическа действителност, създадена от държавите. Това има връзка с настоящето изследване, където акцентът винаги пада върху връщането без вземане под внимание други възможни опции, които да се обсъдят с въпросните деца.

Може да се докаже обаче, че децата, за които е взето решение за връщане винаги са имали възможност да бъдат изслушвани съгласно разпоредбите на чл. 12 от Конвенцията по правата на детето. Последното е в сила, когато не са придружавани от родителите или други възрастни членове на семействата си.

Когато са сами, независимо дали са идентифицирани като малолетни престъпници, жертви на трафик или деца на улицата, веднага щом са идентифицирани от съответните служби и случаят им е заведен при прокурор, винаги съществува възможността да бъдат изслушани. Следователно възгледите на детето могат да се вземат под внимание (въпреки че често се случва издаденото решение да не е в съответствие с тези възгледи) в системите, които се изследват, но същността на участие и „взаимна ангажираност“, която се предполага от концепцията на проект за живот далеч не се постига.

Когато децата се придружават от член на семейството, възможността да бъдат изслушани намалява значително или напълно отсъства от процедурата (какъвто е случаят Ф. по-горе, по време на първото връщане, предложено на баща му, за което не е направена консултация с Ф.)

Напрежението между структура и воля често е доминиращо и подкопава изключителния потенциал за закрила и интеграция на проектите за живот. От друга страна, насърчава това, което държавите членки се опитват да превъзмогнат: участието на децата в мрежи, проблеми на нередовна миграция, детска просия и проблеми, свързани със закрилата по принцип.

Управлението на потока от деца мигранти в зона на свободно движение не може да не предлага дългосрочни и трайни решения за децата. Възможността за проекти за живот е едно от многото решения, които могат да помогнат не само на държавите членки да инвестират време и средства в дългосрочни решения (не е нужно да напомняме, че същевременно ще изпълнят международните си задължения), но и на децата да формулират желанията си за престоящите години.

¹⁰² Вж например, Hess, J и Shandy, D, Kids at the Crossroads: Global Childhood and the State, Anthropological Quarterly, Volume 81, Number 4, Fall 2008, стр. 765-776.

IV) ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

От самото начало изследването се сблъсква с една основна пречка, а именно изкушението да категоризира деца и класифицира политики, които биха задоволили нуждите на различни категории. В усилието си да бъдат холистични, предложените решения и препоръки винаги се стремят да бъдат колкото се може по-изчерпателни и да включват придружени и непридружени деца, жертва на трафик или не, без да нарушават ефективността. Поради тази причина статутът на деца, които са граждани на ЕС или законно пребиваващи е запазен като това не трябва да се тълкува като стремеж да се изключат деца от трети страни от обхвата на мерките на закрила, предложени в настоящите документи.

Изследването разкрива редица практики, които понякога могат да се определят като добри практики, а друг път да са обект на безпощадна критика. Не е трудно обаче да се защити становището, че предлаганото ниво на закрила на деца мигранти в Европейския съюз е незадоволително и пълният анализ на практиките демонстрира, че често не се спазва действащото законодателство и процедури.

Отсъствието на транснационално сътрудничество често е последица от многообразието и липсата на разбиране на националните регламенти и процедури. Известна невяра и недоверие между органите в различните страни членки също допринася за неефективността на съответната процедура. Желателно е да има допълнителни качествено изготвени процедури, основаващи се на доказателства, но те могат да внесат още объркване в изобилието от съществуващи инструменти.

Въпреки че отговорността за осигуряване на закрила на деца в едно пространство на свободно движение е основно в ръцете на държавите членки, създаването на тази зона посредством основаване на Европейския съюз също така влече след себе си последици, които не се

предвиждат от договорите. Самото създаване на пространство на свободно движение би трябвало да се допълва от действия, които неутрализират негативните последици от създаването му.

Свободното движение в рамките на Европейския съюз позволява на децата да мигрират от една страна в друга, докато статутът им като европейски граждани или законно пребиваващи довлеча след себе си негативните последици да ги лиши от визия за бъдещето им, която би им позволила да се установят. Непридружени непълнолетни лица от трети страни „извличат полза“ от официално решение във връзка със статута им, което им позволява да се установят след издаването му. Румънските и българските деца обаче, в качеството си на бенефициенти на правото да мигрират, нямат достъп до входните точки, които обикновено се предлагат от системите за закрила на детето и предоставяне на убежище. Тъй като статутът им не се нуждае от изясняване, не се предвиждат и процедури, които да ги интегрират или да им предложат дългосрочни перспективи и алтернативи в приемните страни или страните на произход. Те остават „да висят“ между две несъгласувани потребности: търсене на възможности при миграция и основно право на закрила.

Препоръки

1. Общи препоръки

Относно настоящите процедури

Изследването показва сериозен недостатък в управлението на случаи на деца мигранти от ЕС, които се движат от една страна до друга. Днес държавите членки сами по себе си не могат да намалят рисковете, които крие свободата на движение за деца. Отчетността не е концепция, която може да бъде споделена от участниците, компетентни в различни области или с изключителни компетенции в други. С цел изграждане на ефективен и функционален вътрешен пазар, може би е време да се преосмислят компетентностите на ЕС в това пространство и **да се изследват всички възможности, които биха позволили на децата да упражняват правото си на свобода на движение без да остават незащитени и изложени на риск от експлоатация или трафик. Необходимо е да се направи усилие за опростяване на съществуващите инструменти и практики на равнище ЕС. Това може да се направи под формата на новосъздадена процедура, придружена от политики на подкрепа с цел рационализиране на практиката за разнообразието от засегнати деца.**¹⁰³

Относно международния обмен на информация

а) Действащите процедури не са достатъчно разпространени сред широкия кръг заинтересовани лица, които играят някаква роля при управлението на случаи на деца мигранти от ЕС. В зависимост от ситуацията на въпросното дете входните точки могат да бъдат различни, т.е. ако става въпрос за малолетни престъпници случаят ще бъде отнесен към полицията, докато при ситуация на скитничество специалните служби или граждански организации ще са първите, които ще сигнализират за случая на съдебните органи, които в крайна сметка са отговорни за решаването му.

Широкият кръг от заинтересовани страни, които участват в процесите на насочване и управление трябва да бъде по-добре информиран, а наличните канали и процедури по-добре разпространени. За тази цел е желателно да се организират информационни сесии или/и обучения в страните на местопребиваване. Винаги трябва да се проучва и възможността да се определи отговорен орган на централно равнище в страните на местоназначение и произход. В това отношение централните органи посочени в рамките на Хагската конвенция могат също така да включват в манадата си деца мигранти, които са граждани на ЕС.

б) Необходимо е да се преодолеят липсата на вяра и недоверието между страните на местопребиваване и страните на произход. В няколко случая се счита, че културните предразсъдъци са повлияли на присъдата на отговорните лица. Един начин да се поощри разбирането между системите е като се организират обменни посещения между магистрати от страни на местоназначение с органи за закрила на детето в страни на произход, за да може първите да придобият ясна представа за инфраструктурата, методите на работа и капацитета на цялостния персонал в системата за закрила на детето в страните на произход, включително в провинцията.

в) Изследването подчертава значимостта на едно добро социално проучване при обмена на информация и процесите на вземане на решения за уязвими деца мигранти от ЕС. Форматът и качеството на социалното проучване обаче са различни, а тълкуването му не винаги е задоволително. Освен това процесът на поискване и предоставяне на социални проучвания е тромав и може да продължи дълго, а през това време децата са оставени без перспективи. **Следователно държавите членки са длъжни да предприемат действия за създаване на общ стандарт за социални проучвания. Необходимо е да се изготвят специални шаблони за социални проучвания, които да се предоставят и използват от всеки орган на държава членка, който е отговорен за управление на случаи на деца мигранти от ЕС. Оценката на риска и сигурността трябва да съставляват неделима част от този процес.**

¹⁰³ Предложение ще намерите в ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

2. Специфични препоръки към местни играчи

Освен подкрепата, която могат да окажат местните играчи на държавите членки при изпълняване на горепосочените общи препоръки, изследователският екип би искал да насочи вниманието на местните организации към следния набор от препоръки:

i. Европейски съюз

ЕС носи отговорност за настоящата липса на закрила на деца мигранти от ЕС, отчасти поради самото си създаване и изграждане на пространство на свобода на движението. Отсъствието на холистичен отговор на липсата на закрила на деца мигранти от ЕС също така произтича от разпиляните компетентности на ЕС в сферата на свободата, сигурността и справедливостта. Все пак могат да се открият много различни входящи точки в Договорите, които да предоставят такъв холистичен отговор. Понастоящем, когато самото съществуване на Шенгенското пространство се поставя под съмнение дори вътрешно, Европейската комисия трябва да поеме главната роля при решаването на този проблем. **Освен горепосочената обща препоръка горещо се препоръчва ЕС да проучи всички възможни незаконодателни възможности, – в сътрудничесто с други организации – които биха допринесли да подкрепят държавите членки в предаването на адекватен отговор на миграцията на деца в рамките на ЕС.**

ii. Съвет на Европа

Безспорен е авторитетът на препоръките на Комитетът на министрите и Парламентарната асамблея към Съвета на Европа, както и качеството на насоките и инструментите, предоставени от Съвета. Осведомеността обаче за тези препоръки, насоки и инструменти все още е ограничена сред отговорните лица и работещите в тази сфера. **Следователно се препоръчва Съветът на Европа да предприеме мерки за подобряване на качеството на разпространение на съставяните от него документи.**

iii. Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)

ОССЕ полага значителни усилия, за да повдигне въпроса за закрила на детето в контекста на миграцията в ежедневието на страните участнички. Това важи с особена сила за областта на трафик, където Специален представител и координатор на ОССЕ в борбата с трафика на хора се застъпва за подход на засилена закрила на деца в борбата с трафика на хора. Подобно на Съвета на Европа, и **тук би било важно да се гарантира по-добро разпространение и използване на резултатите от дейността на ОССЕ като например общото становище на ОССЕ срещу трафика на хора и експертния координационен екип за закрила на детето.**¹⁰⁴

iv. Национални и международни неправителствени организации

По време на изследването е установено, че НПО са доставчици на услуги, които придават значителна добавена стойност на официалните процеси на закрила и връщане на деца мигранти, благодарение на своята ангажираност и гъвкави правиланауправление. В някои случаи обаче, НПО надхвърлят ролята си и взимат решения извън официалната рамка, въпреки факта, че по закон нямат право да взимат такова решение, нито пък могат да предложат гаранции за независимост и обективност, необходими за осъществяване на благонадежден процес на вземане на решения. **Следователно се препоръчва, когато се счита, че това е във висшите интереси на детето, да се насърчава желанието за сътрудничество с властите и прехвърляне на притежаваното от НПО ноу-хау на обществени органи, които в крайна сметка са отговорни за вземане на решения и предоставяне на закрила на деца мигранти от ЕС.**

¹⁰⁴ ОССЕ – АЕСТ, Общо становище за закрила на детето, особено по отношение на деца-мигранти, недокументирани, непридружени, разделени и търсещи убежище, с цел засилване на предотвратяването на трафик на деца, 8 октомври 2012 г. RC.GAL/12/10 достъпно на <http://www.osce.org/home/72015> [14 ноември 2012 г.]

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПОПЪЛВА СЕ САМО НА АНГЛИЙСКИ ЕЗИК

ДОКУМЕНТЪТ Е РАЗДЕЛЕН НА РАЗЛИЧНИ ЧАСТИ, КОИТО СЕ ПОПЪЛВАТ ОТ ПАРТНЬОРИТЕ В ЗАВИСИМОСТ ОТ РОЛЯТА ИМ В ПРОЕКТА

ЧАСТ I: ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ¹⁰⁵

Лични данни на детето

Собствено име	
Фамилно име	
Прякор (alias)	
Пол	
Дата на раждане	
Място на раждане	
Лична карта или паспорт (при наличност и/или необходимост))	
Настоящ адрес/местоположение в страната на местоназначение	
Прекишни местожителства в страната на местоназначение	
Настоящ адрес/местоположение в страната на произход	
Прекишни местожителства в страната на произход	

Данни на семейство или придружител

Брой членове на семейството	
Фамилно име на бащата	
Собствено име на бащата	
Място на раждане на бащата	
Настоящ адрес по местоживееене	
Граждански статут ¹⁰⁶	
Моминско име на майката	
Място на раждане	
Настоящ адрес по местоживееене	
Прекишен адрес на местоживееене	
Граждански статут	

¹⁰⁵ Тази част се попълва от партньорите в страната на местопребиваване или партньорите в страната на произход

¹⁰⁶ В графата „граждански статут“, моля посочете следното: М – семеен, S – несемеен, D – разведен, D/R – разведен & семеен повторно, V – починал



Когато е необходимо:

Фамилно име на друго основно полагащо грижи лице	
Име на друго основно полагащо грижи лице	
Място на раждане	
Настоящо местожителство	
Преишно местожителство	
Граждански статут	

Настоящи дейности на детето (тук могат да се включат дейности като училище, работа, участие в социални или спортни клубове/ мероприятия, но също така и дейности като просия, простикуране и др.)

Дата на започване на дейността	Място на извършване на дейността	Вид дейност	Продължение на дейността	Коментари

Etc

**Част II:
История на движение¹⁰⁷**

Места		Дати	С кого	Посочена причина	Само въз основа на доказателства, дайте вашата оценка на посочената цел
1	От				
	До				
2	От				
	До				
3	От				
	До				

etc

¹⁰⁷ Тази част се попълва от партньорите в страната на местопребиваване или произход

Част III:

Настоящи действащи процедури в страните на местоназначение¹⁰⁸

1) Използван метод за достигане до детето

училище

семеен подход

уличен патрул

друго (моля, уточнете) _____

2) Детето било ли е върнато/депортирано (моля уточнете)?

да

не

3) Включено ли е понастоящем детето в процедура на връщане? Или в някакви други процедури (административни или криминални)

да

не

4) Ако отговорът е да, какви мерки са предприети?

Възложено е социално проучване

Провеждат се интервюта, изслушвания с детето

Направена е оценка на риска и безопасността
(може да е част от социалното проучване)

Назначаване на настойник

Друго (моля уточнете) _____

¹⁰⁸ Тази част се попълва само от партньорите в страните на местоназначение

5) Детето има ли (имало ли е) желание да се върне в страната си на произход? (С други думи, детето съгласи ли се да се върне?)

да не

6) Мнението на настойника (при назначаване и/или консултиране) подкрепя ли решението за връщане?

да не

7) Ако понастоящем детето не е включено в процедура за връщане, какви други процедури са задействани?

Детето е задържано и движението му е ограничено Детето е включено в друга процедура

Ако отговорът на последното е да, моля уточнете каква процедура _____

8) Ако сте отбелязали квадратчето за социално проучване в т.4, моля изберете предприетите действия:

а) Бързина на международния обмен / комуникация:

Кой орган възложи социалното проучване _____

Колко дни след идентифицирането на детето е възложено социалното проучване _____

Получено ли е социалното проучване? да не

Ако отговорът на последното е да, колко дни след искането е получено социалното проучване _____



б) Същност на международните обмени:

От какви елементи се състоеше социалното проучване?

Учене?

Финансови възможности и обществен капитал на семейството

Мерки за устойчивичество / Попечителски въпроси / Адекватно място за живеене?

Общност или среда на произход?

Друго, моля уточнете

9) Ако сте отбелязали квадратчето под т.4 за оценка на риска и безопасността, моля избройте предприетите действия:

Кой орган възложи оценката на риска и безопасността? _____

Колко дни след идентифицирането на детето е възложена оценка на риска и безопасността? _____

Получена ли е оценката на риска и безопасността? да не

Ако отговорът на последното е да, колко дни следискането е получена оценката на риска и безопасността _____

От какви елементи се състоеше оценката на риска и безопасността?

а) Оценка на риска:

Кои лица/органи/агенции са консултирани при оценката на риска и кой я провежда?

Материални (включително икономически) условия на семейството?

Статут на семейството? (един родител, доведени родители и др..)

Доказателства или съмнения за предишно малтретиране или домашно насилие в семейството/домакинството или средата на произход?

Друго, моля уточнете

б) Оценка на сигурността

Кои лица/органи/агенции са консултирани при оценката на безопасността и кой я провежда?

Потенциални действащи мрежи в общността или средата на произход на детето?

Намеса на семейството, ако детето е жертва? (както и мнение на родителите по отношение на връщането на това дете)

Друго, моля уточнете

Част IV:**Вземане на решение в страни на местоназначение¹⁰⁹**

1) Кой орган е отговорен за вземане на решение по отношение на връщането на детето?

2) Съдебен орган ли е?

да

не

3) Ако не, кое Министерство и/или Агенция са отговорни?

4) Колко време след идентифициране на детето е издадено решение за връщането му?

5) В случай на връщане, колко време след издаване на решение за връщане е осъществено ефективно връщане на детето?

6) Социалното запитване от органите в страните на произход получено ли е от оговорния орган за вземане на решение? да не

7) Ако да, използвал ли е отговорният орган за вземане на решение социалното запитване от органите в страните на произход? да не

8) Ако да, до каква степен то е натежало при взетото от отговорния орган решение?

Много

Било е важно

Имало е незначителна роля

Почти не е взето под внимание

¹⁰⁹ Тази част се попълва само от партньорите в страни на местоназначение

9) Ако отговорът на въпрос 7 е „не“, защо социалното проучване не е взето под внимание?

10) Кои са преобладаващите критерии използвани при вземането на решение по този случай?

а) Миграционен статут ; да не **В каква степен?** _____

б) Криминално досие (или други административни нарушения); да не **В каква степен?** _____

в) Степен на интеграция в приемащата страна; да не **В каква степен?** _____

г) Ако отговорът на последното е „да“, какви елементи са взети под внимание, и в каква степен, моля уточнете по всяка точка

В подкрепа на оставане

- Мнението на настойника на детето да не **В каква степен?** _____
- Учене да не **В каква степен?** _____
- Владее на местния език да не **В каква степен?** _____
- Присъствие на семейство(уважение към личния живот) да не **В каква степен?** _____
- Доходи на родител или отговорен настойник да не **В каква степен?** _____
- Степен на интеграция в приемащата страна да не **В каква степен?** _____
- Разширена социална мрежа, на която може да разчита детето да не **В каква степен?** _____
- Качествена среда на живот да не **В каква степен?** _____



Против оставане:

- Липса на приходи за издържане на детето да не
- Тежко криминално досие да не
- Ниско владееене на местния език да не
- Детето не е ходило на училище да не
- Малко социални контакти, на които да разчита да не
- Лоши условия за настаняване и отглеждане да не
- Лоша хигиена и пагубни за здравето навици да не
- Друго, моля посочете _____ да не

д) Присъствие на родители или далечни роднини в приемащата страна

да не

е) Присъствие на родители или далечни роднини в страната на произход

да не

Част V:

Последваща проверка в страната на произход (след връщане)¹¹⁰

Моля посочете квалификацията на лицата, които осигуряват последваща проверка? (това включва както социални работници, предприемачи посещения на семейството, така и социални работници в приемни институции (като кризисни центрове, приюти и др.))

Човекът, на когото бе поверена отговорността за последваща проверка по закон или регламент ли е този, който изпълни тази задача?

да не

Какво означава последваща проверка на практика в този случай?

да не

Посещения на семейството?

Ако да, редовни ли бяха? Моля уточнете

Социални работници, работещи в приемни институции, където детето е настанено?

да не

Ако да, приемната институция адекватна ли е и персоналът обучен ли е достатъчно добре, за да се грижи за върнати деца? Моля уточнете

Среща с държавен орган извън мястото на местоживеене (т.е. детето и семейството му в триявало да се предвижат физически до дадено място) ?

да не

Ако отговорът е „да“, моля уточнете

Последваща проверка посредством доклади, предоставени от други доставчици на услуги?

да не

Ако да, кои са те (например, учители или директори на училището, персонал от служби за настаняване/закрила на детето, психолози и др.?) Моля уточнете

¹¹⁰ Тази част се попълва само от партньорите в страни на произход

Осъществен ли е друг вид мониторинг?

Ако отговорът е да, моля опишете го тук:

Периодичност на последващата проверка:

Количество време, на седмица или в месеци, през които е осъществена последваща проверка?

Един и същи човек ли извършва редовно последващата проверка или различни лица са поели случаята?

Моля опишете в карето по-долу дали броят на тези посещения (или броят на персонала в приемните институции) е съобразен с натоварването на лицето, на което е приписана тази отговорност (напр., натоварен ли е този човек до такава степен, че да не може да предложи качествена работа и/или адекватен брой посещения)

Какви критерии използва лицето, на което е възложено отговорността за да прецени дали детето е изложено на риск от повторен трафик и/или експлоатация или благополучието му е застрашено?

Споделете наблюденията относно уместността на предлаганите услуги (включвайте възгледите на детето когато е възможно)

Част VI:

Кръстосана проверка на информация в страните на произход (по време на или след връщане)¹¹¹

1) Ако е получена молба за социално проучване, моля посочете какви действия са предприети?

а) Бързина на международния обмен / комуникация

Кой орган(и) е бил(са били) отговорен за провеждане на социалното проучване _____

Колко дни след получаване на молбата е направено социалното проучване _____

Изпратено ли е социалното проучване? да не

Ако отговорът на последното е „да“, колко дни след възлагането е изпратено социалното проучване? _____

¹¹¹ Тази част се попълва само от партньорите в страни на произход



б) Същност на международните обмени:

Какви елементи се вземат предвид от лицето, което провежда социалното проучване?

Учене?

Финансови възможности на семейството и обществен капитал?

Мерки за настоящичество / Попечителски въпроси / Адекватно място за живеене?

Общност или среда на произход?

До каква степен социалното проучване дава гаранции за независимост? (наред с друго, усещате ли, че върху семейството или средата на произход се оказва натиск да приемат връщането?)

Друго, моля уточнете

2) Ако социалното проучване включва оценка на риска и безопасността или тя така или иначе е направена, моля уточнете какви действия са предприети:

Кой орган извърши оценката на риска и безопасността (моля, посочете дали е същият, който извършва социалното проучване ?

Колко дни след получаване на молбата е направена оценката на риска и безопасността _____

Оценката на риска и безопасността на място ли е направена?

да

не

Колко дни след поискване е изпратена оценката на риска и безопасността? _____

Какви елементи е взело под внимание лицето, отговорно за извършване на оценката на риска и безопасността?

а) Оценка на риска:

Кои лица/органи/агенции са консултирани при оценката на риска и кой я провежда?

Материални (включително икономически) условия на семейството или наличие на адекватна приемаща институция?

Статут на домакинството? (един родител, доведени родители и др.)

Доказателства или подозрения за предишно малтретиране или домашно насилие в семейството/домакинството или средата на произход?

б) Оценка на безопасността:

Кои лица/органи/агенции са консултирани при оценката на безопасността и кой я провежда?

Потенциални действащи мрежи в общността или средата на произход на детето

Намеса на семейството, ако детето е жертва? (както и мнение на родителите по отношение на връщането на това дете)

Друго, моля посочете

Насочване на детето към служби за повторна интеграция/интеграция след връщане

Дата на насочване	Страна (RO, BG)	Вид услуга за повторна интеграция/интеграция				Доставчик на услугата	
		Център за живеене? (посочете вида)	Училище? (посочете класа)	Професионално обучение? (посочете)	Друго (посочете)	Обществен (посочете име)	Частен/ неправителствен (посочете име)
<p>Please explain Ако имате индикация за „проект за живот“, който се изготвя от органите в страните на произход и страните на местоназначение, мислите ли, че настоящата ситуация на детето и/или предприетите от органите мерки във връзка с детето отразяват съдържанието на „проекта за живот“?</p>							
<p>Тук можете да предоставите цялата информация, която би била от полза за изследването. Моля, посочете всяка релевантна информация и/или коментирайте върху всичко по процеса, както и върху настоящето положение на детето, което би помогнало на изследването.</p>							



ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

Пример за протокол за сътрудничество с цел предоставяне на по-добра закрила на деца мигранти в пространство на свободно движение

Партньорите по проекта решиха да изготвят протокол за сътрудничество под формата на европейска директива, тъй като тя се счита за най-подходящия инструмент за постигане на целта на проекта и насърчаване на изложените в изследването препоръки. Настоящото предложение обаче би могло да се приспособи към структурата на всеки един международен документ като международен договор или многостранно споразумение.

След влизането в сила на европейската директива за борба с трафика на хора, настоящият текст е насочен предимно към гражданските аспекти и мерки за закрила, които следва да се прилагат при идентифициране на случаи на деца мигранти от ЕС. Липсва номерация на членове, тъй като документът може да се използва като основа от лица, участващи в изготвянето на политики и вземането на решения, както и от технически експерти.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

като взе предвид Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално чл. 24 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия

в съответствие с процедурата предвидена в чл. 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Като има предвид, че:

(1) [...]

(#) Е необходимо определяне на ясни, прозрачни и ефективни парвила за гарантиране на ефективна защита на Европейски деца-мигранти в уязвимо положение с цел подобряване на необходимото управление на транснационални процедури по закрила на детето

(#) Беше установено, че двустранното споразумение за реадмисия между държавите членки не предоставя адекватна рамка за намиране на трайни решения за непридружени и разделени деца в Европейския съюз намерени в различна от собствената им държава членка

(#) Необходимостта от рамка на Европейския съюз за хармонизиран процес на връщане на деца в Европейския съюз подчертава одобрените от държавите членки отговорности в директивата относно свобода на движението. Международното сътрудничество със страните на произход във всеки един етап от процеса на връщане е предпоставка за постигане на устойчиво връщане и намиране на трайни решения за деца в Европейския съюз.

(#Субсидиарност & пропорционалност) Тъй като целта на тази Директива, а именно да установи общи процедури, контролиращи процеса на взимане на решения по въпроси свързани с връщането или оставането на непридружени или разделени деца, които имат гражданство от една държава членка на ЕС, но са намерени в различна от тяхната държава, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и следователно може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приема мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в чл. 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

(#Липса на дискриминация) Държавите-членки следва да приведат в действие разпоредбите на настоящата директива, без да допускат дискриминация въз основа на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, материално състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация

(# Връзка с други актове на Съюза) Тази директива ще се прилага без да се засягат правилата предвидени в други инструменти на Европейския съюз във връзка с гражданските аспекти на родителската отговорност при брачни дела, по-специално Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000

(# Приложимо международно право) Настоящата директива допълва предвидени в Хагската конвенция от 25 октомври 1980 година действия за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца и в самата Хагска конвенция¹¹². Настоящата директива освен това допълва действията, предвидени в Конвенцията от 19 октомври 1996 година за компетентността, приложимото право, признаването, прилагането и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата

(#) Настоящата директива следва да се тълкува по смисъла на Конвенцията за правата на детето на ООН. Даденото от Комитета по правата на детето към ООН тълкуване ще има тежест, особено Общия коментар №6 относно третиране на непридружени непълнолетни деца извън страната им на произход¹¹³.

(#) Настоящата директива следва да се тълкува и прилага по начин, който съответства на Декларацията на ООН за социалните и правните принципи, отнасящи се до закрилата

и благоденствието на децата¹¹⁴, приета от Общата асамблея на ООН на 3 декември 1986 година

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. XX:

Обхват на приложение

1. Настоящата директива ще се прилага по въпроси, свързани с национални и транснационални мерки и процеси, необходими за закрила на деца-мигранти от ЕС, открити на територията на различна от тяхната държава-членка.

2. По-специално, споменатите в параграф 1 въпроси се отнасят до:

(а) установяване на официална процедура за определяне на висши интереси

(б) решения, засягащи право на пребиваване и преписване на разрешение за пребиваване или връщане на дете до страната на произход

(в) представляване и попечителство без засягане на законните родителски права

(г) процедурни гаранции и съдебен контрол по въпроси, свързани с транснационална закрила на детето

(д) Сътрудничество между всички държави членки на ЕС по въпроси, свързани с транснационалната закрила на деца-мигранти от ЕС по смисъла на член II от настоящата директива.

(е) обмен на информация между всички държави членки на ЕС с цел извършване на мониторинг на индивидуалното положение на деца-мигранти в ЕС по смисъла на чл. 2 от настоящата директива

¹¹² Хагска конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, 25 октомври 1980 г., Хага XXVIII

¹¹³ Комитет по правата на детето към ООН (CRC), CRC Общ коментар № 6 (2005 г.): Третиране на непридружени и разделени деца извън страната им на произход, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, достъпен на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html> [30 ноември 2012 г.]

¹¹⁴ Обща асамблея на ООН, Декларация на ООН за социалните и правните принципи, отнасящи се до закрилата и благоденствието на децата, с специална насоченост към настаняването при приемни родители и осиновяването на национално и международно равнище, 13 декември 1984 г., A/RES/39/89

2. Настоящата директива не засяга правилата, определени в Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 и следователно няма да се прилага по въпроси, свързани с международно отвлечение на деца или определяне на родителска отговорност при брачни дела.

Чл. XX **Определения**

За целите на настоящата директива,

1. Терминът „дете-мигрант от ЕС“ означава

а) всяко физическо лице, ненавършило 18 години, което притежава гражданство от една държава членка на ЕС и е намерено в друга държава членка на ЕС в уязвимо положение и без да бъде придружавано от носител на родителска отговорност или лице, упражняващо друга форма на попечителство.

б) всяко физическо лице от трети страни, ненавършило 18 години, което има официално разрешение за пребиваване в една държава-членка на ЕС и е намерено в друга държава членка на ЕС в уязвимо положение и без да бъде придружавано от носител на родителска отговорност права или лице упражняващо друга форма на попечителство.

2. Терминът „родителска отговорност“ означава всички права и задължения, отнасящи се до личността или имуществото на детето, които са предоставени на физическо или юридическо лице по силата на решение, на закона или по силата на споразумение, пораждащо правни последици. Терминът включва правото на упражняване на родителски права и правото на лични отношения с детето.

3. Терминът „определяне на висшите интереси“ означава решение, което има дългосрочен ефект върху живота на детето като решение за връщане в страната на произход или решение, благоприятстващо интегрирането на детето в приемащата страна

4. Терминът « мярка[мерки] за закрила » се отнася до всички мерки, административни или съдебни, граждански или криминални, които имат за цел да защитават детето от злоупотреба,

пренебрегване или положение на експлоатация или друг вид уязвимост както е предвидено във вътрешното законодателство.

5. Терминът „приемаща държава членка“ се отнася до всички страни, в които е намерено дете с гражданство от друга държава-членка.

6. Терминът « държава членка на произход» означава държавата членка на ЕС, откъдето детето-мигрант има гражданство или където обичайно пребивава

7. Терминът „обичайно пребиваване“ се отнася за държава-членка, в която детето има право на законно пребиваване

Чл. XX **По-благоприятни разпоредби**

Настоящата директива не засяга правата на държавите членки да приемат или запазят по-благоприятни разпоредби за лицата, за които се отнася, при условие, че тези разпоредби са съвместими с настоящата директива.

Чл. XX **Висшите интереси на детето, семеен живот и здравословно състояние**

При прилагането на настоящата директива, държавите членки следва да отчетат подобаващо:

(а) висшите интереси на детето

(б) семеен живот и лични взаимоотношения

(в) здравословното състояние на въпросното дете-мигрант от ЕС

СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Чл. XX Отговорен орган

1. Всяка държава членка следва да определи за целите на настоящата директива един централен орган, който ще се счита отговорен за всякакъв тип координация на транснационално равнище с цел координиране на мерки за закрила и управление на миграционния поток деца от една държава членка на ЕС до друга.
2. Определеният отговорен орган ще има изключителна роля за обмяна на информация на транснационално равнище.
3. Отговорният орган ще гарантира необходимата за постигане на целите на настоящата директива координация между агенциите на национално равнище.

Чл. XX Обмен на информация

1. При изпращане на молба от отговорния орган на държава членка до държавата членка на произход на детето, последната ще проведе социално проучване и ще го изпрати до искащия орган колкото се може по-бързо и не по-късно от 20 работни дни след получаване на молбата.
2. Представената в социалното проучване информация ще бъде изложена съгласно шаблона предложен в Приложение XX.
3. Отговорният орган ще гарантира стриктно спазване на национални и европейски политики за защита на личните данни.
4. Държавите членки редовно ще предоставят насоки и обучение на професионалисти, на които е възложена задачата да извършват социално проучване като освен това включват обучение за извършване на оценка на риска и сигурността.

Член XX Определяне на самоличността

Когато държавите членки са осведомени, че самоличността на дете мигрант от ЕС се скрива или е подозрителна, те следва да направят всичко възможно, за да установят истинската самоличност на детето преди да го оставят без наблюдение на притежателя на родителските права или отговорното полагащо грижи за детето лице или обект, съгласно вътрешното право.

ГЛАВА III

МЕРКИ ЗА ЗАКРИЛА И ТРАЙНИ РЕШЕНИЯ

Чл. XX Вземане на решение в приемащата държава членка

Националните органи се заемат с оценка на висшите интереси преди да предприемат временни мерки за закрила или с определяне на висшите интереси преди да намерят трайно решение за дете-мигрант от ЕС.

Чл. XX Временни мерки за закрила

1. Когато властите на държава-членка идентифицират дете-мигрант от ЕС, те предприемат своевременно временни мерки за закрила, административни или съдебни, по граждански или криминални въпроси, които са необходими за да гарантират незабавната безопасност и благоденствие на детето.
2. Споменатите в параграф 1 мерки като минимум включват безопасно и адекватно подслоняване, медицинска помощ, както и физическа защита ако е необходимо.
3. Държавите членки насърчават предприемането на мерки, които предвиждат приемни лица, полагащи грижи за децата, а не настаняване в институции, ако това е подходящо.

Чл. XX **Трайни решения**

1. Независим орган следва да се заеме с определяне на висшите интереси на детето преди да се вземе каквото и да е решение, което ще има дългосрочни последици за живота на детето. Минимумът при последното се състои в решение за връщане на детето в страната му на произход или решение за интеграция на детето в приемащата страна.
2. Определяне на висшите интереси се извършва след мултидисциплинарна оценка на положението на детето, а решението се основава на обективни елементи, отразени в социалното проучване, споменато в Чл. XX, както и индивидуални оценки на детето, направени от службите за закрила на детето в приемащата държава-членка.

Чл. XX **Местна интеграция**

1. Държавите членки създават възможност за осигуряване на право на пребиваване на дете-мигрант от ЕС.
2. При решение, благоприятстващо местна интеграция посочено в Чл. XX(X), държавите членки насърчават интеграцията на детето посредством пълен набор от мерки, минимумът от които включва достъп до социални осигуровки и помощи, образователни програми, професионално обучение, здравеопазване, както и адекватни условия на настаняване.
3. След вземане на решение за местна интеграция, приемащата държава членка изработва проект за живот в сътрудничество с въпросното непълнолетно лице, когато възрастта и зрелостта на детето му позволяват да вземе участие.

Чл. XX **Процедура на връщане :**

1. Посоченият в чл. XX отговорен орган поема отговорността за гарантиране на безопасно и достойно връщане на детето в държавата-членка на произход.
2. След вземане на решение за връщане, централните власти от държавата-членка на произход и приемащите държави членки предприемат необходимите оперативни мерки за връщане на детето, веднъж след като формулярът за връщане, предоставен в приложение XX, е получен от държавата членка на произход.
3. Решението за връщане влиза в сила единствено след изтичане на периода предвиден във вътрешното законодателство за упражняване на правно средство за защита и след формулиране на проект за живот за въпросното непълнолетно лице

Чл. XX **Представяване и попечителство**

1. На деца мигранти от ЕС, които не са под наблюдение на упълномощен представител се назначава независим и адекватно обучен настойник колкото се може по-бързо и не по-късно от 24 часа след идентифицирането им.
2. Ролята на настойника е да защитава висшите интереси на детето по време на целия процес на вземане на решение и е свързана с временните мерки за закрила или започналите процеси за определяне на висшите интереси на детето.

Чл. XX **Средства за правна защита**

1. Въпросното дете мигрант от ЕС или законният му представител или настойник ще разполагат с ефективно средство за правна защита, за да обжалват или търсят съдебен контрол върху решения, взети след определяне на висшите интереси, посочени в Чл. XX пред компетентен съдебен или административен орган или пред компетентен орган, съставен от членове, които

са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана.

2. Органът споменат в параграф 1 ще бъде упълномощен да преразглежда решения взети след определяне на висшите интереси, посочени в Чл. XX, включително възможността за временно преустановяване на изпълнението им, освен ако временно преустановяване вече не е приложимо съгласно националното законодателство.

3. Законният представител или настойник на въпросното дете ще има възможност да получи правна консултация, представляване и при необходимост езиково съдействие.

4. Държавите членки следва да гарантират, че необходимата правна консултация и/или представляване се предоставя при молба безплатно в съответствие с действащото национално законодателство или правила относно правна помощ.

Чл. XX **Възгледи на детето**

Държавите членки зачитат надлежно възгледите на детето в зависимост от неговата възраст и зрялост. Решение, взето без предварителна консултация с дете, което е в състояние да изразява възгледите си, ще се счита за невалидно.

ГЛАВА V

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. XX **Докладване**

Комисията представя доклад на всеки две години на Европейския парламент и Съвета относно прилагането на настоящата Директива от държавите членки и, ако е уместно, предлага изменения. Комисията ще докладва за първи път до ММ/УУУУ като по този повод ще съсредоточи вниманието си по-конкретно върху прилагането на Чл. XX в държавите членки. Във връзка с Чл. XX

и XX (за местна интеграция и връщане) Комисията оценява по-специално допълнителния финансов и административен ефект в държавите-членки.

Чл. XX **Транспониране**

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива до DD/ММ/УУУ. Те незабавно предоставят на Комисията информация за съдържанието на тези мерки. Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условиата и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки предоставят на Комисията информация относно основните разпоредби на националното законодателство, които приемат в областта на настоящата директива.

Чл. XX **Влизане в сила**

Настоящата директива влиза в сила двадесет дни след публикуването в Официален вестник на Европейския съюз.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

„REVENI”

Транснационално наблюдение на процедури за връщане на румънски и български деца

Резюме на проекта

Проектът REVENI е съвместно проектиран между четири различни неправителствени организации в пет различни държави с цел подобряване на нивото на закрила и взети решения за непридружените малолетни и непълнолетни жертви на експлоатация и/или трафик, или изложени на подобен риск в Европа. Четирите партньора са: Сдружение „Деца и юноши” – България, ARSIS- Гърция, Hors La Rue – Франция и Terre des homes в Румъния и Унгария.

Партньорите имат за цел да насърчават професионални обмени, да наблюдават процедури по връщане, да изследват, да предприемат дейности за повишаване на осведомеността, да събират и разпространяват добри практики в страните на произход и местоназначение във всички държави на посредничество и отвъд тях.

По време на 18-те месеца на изпълнение на проекта ще се извърши мониторинг на процедури за връщане на европейски непридружени непълнолетни лица от държави на местопребиваване до държави на произход с цел установяване на недостатъци в процедурите за връщане на румънски и български непридружени непълнолетни лица и поощряване на алтернативи в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето.

Едно международно изследване публикувано в края на проекта анализира събраните данни по време на процеса на мониторинг и представя задълбочен поглед върху недостатъците и добрите практики при процедурите на връщане като обяснява съответствието им с националното законодателство, както и двустранните споразумения за връщане в международни

инструменти и правото на ЕС. Анализът се прави през призмата на директивата на ЕС относно правата на гражданите на ЕС да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки и рамковото решение относно борбата с трафика на хора, което понастоящем се изменя с директива на Европейския парламент и Европейския съвет.

Следователно ще се повиши осведомеността на националните органи и всички заинтересовани страни относно недостатъците и добрите практики в процедурата на връщане, позволявайки по-добро планиране и управление на случаите на непридружени непълнолетни лица в ЕС, изложени на риск от експлоатация и/или трафик, идентифицирани от партньорите по проекта.

Освен това проектът насърчава споделянето на опит на транснационално равнище като дава възможност на професионалисти от службите за закрила на детето и съдебните органи да се срещнат със свои колеги от страни на произход/местоназначение по време на мултидисциплинарни мероприятия. Укрепването на връзките между тези професионалисти – което ще се улесни посредством проекта – ще гарантира, че по време на транснационалния обмен на информация съдебните органи и професионалистите по закрила на детето от различни страни си сътрудничат активно в търсене на трайни решения във висшите интереси на детето.

Сътрудничеството между заинтересованите страни в държавите на произход и местопребиваване ще се подобри и на среща за обмяна на опит ще се обсъдят научените уроци

от улесненото в продължение на 18 месеца сътрудничество.

Ще се разпространят резултатите както от проекта, така и от изследването и ще се организира заключителна конференция с цел насърчаване и допринасяне за хармонизирани национални и европейски реакции към закрилата на непридружени непълнолетни деца от ЕС, изложени на риск от експлоатация и/или трафик посредством установени добри практики и методи на сътрудничество.

Следователно ще се подобри познаването на добрите практики и недостатъците в закрилата на непридружени непълнолетни деца от ЕС от страна на европейските отговорни лица като същевременно ще се публикува одобрен от участниците съвместен манифест.



ARSIS, ASSOCIATION FOR THE SOCIAL SUPPORT OF YOUTH



ASSOCIATION LOI 1901
SOUTIEN AUX MINEURS ÉTRANGERS EN DIFFICULTÉ



Terre des hommes

tdh.ch