



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 28.9.2012 г.
COM(2012) 554 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Междинен доклад за изпълнението на Плана за действие относно непридружени
непълнолетни лица**

{SWD(2012) 281 final}

I. ВЪВЕДЕНИЕ

През май 2010 г. Комисията прие План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)¹, последван от приемането на Заключенията на Съвета относно непридружени непълнолетни лица през юни 2010 г.². Планът за действие и заключенията на Съвета предлагат общ подход на равнище ЕС въз основа на принципа за висшия интерес на детето. В тях бяха набелязани основни насоки за действие, като превенцията, приемането и намирането на трайни решения, които трябва да бъдат реализирани чрез поредица от практически мерки, предприети от институциите и агенциите на Европейския съюз (ЕС), държавите — членки на ЕС, и заинтересованите страни.

С Плана за действие и Заключенията на Съвета Комисията беше приканена да докладва относно прилагането им до средата на 2012 г. В този междинен доклад се очертават промените между май 2010 г. и юни 2012 г. и се посочват областите, които изискват повече внимание и целенасочени действия през следващите две години. Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията³, който предоставя по-подробно описание на действията на институциите и агенциите на ЕС, както и на националните администрации на държавите — членки на ЕС. В него се прави позоваване и на дейностите на други действащи лица в съответните случаи. Докладът и работният документ на службите на Комисията се основават на научни изследвания, консултации с държавите членки и непрекъснат диалог с организациите на гражданското общество.

II. НАСТОЯЩАТА СИТУАЦИЯ

Развитието през последните две години показва, че пристигането на непридружените непълнолетни лица⁴ не е временно явление, а дългосрочна характеристика на миграцията в ЕС и че съществува необходимост от общ подход на ЕС за тази група мигранти.

Причините за пристигането на непридружени деца продължават да бъдат различни и взаимосвързани. Някои бягат от въоръжени конфликти, природни бедствия, дискриминация или преследване. В този контекст световните събития, като конфликта в Афганистан и Ирак или политическите вълнения, свързани със събитията от Арабската пролет, могат да бъдат разглеждани като важни фактори, които имат принос за тези потоци. Афганистан и Ирак са основните държави на произход на непридружените непълнолетни лица в ЕС през 2009 г.⁵ и в повечето държави членки те продължават да бъдат важен източник на такива мигранти заедно с държавите от

¹ COM(2010) 213 окончателен.

² Заключения на Съвета относно непридружените непълнолетни лица, 3018-о заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, Люксембург, 3 юни 2010 г.

³ Работен документ на службите на Комисията, SWD(2012) 281

⁴ Определението за „непридружени непълнолетни“ произтича от член 2, буква е) от Директива 2001/55/ЕО.

⁵ През 2009 г., Афганистан, Сомалия и Ирак са основните три държави на произход на непридружени непълнолетни лица в ЕС. Frontex (2010 г.) *„Непридружени непълнолетни лица в процеса на миграция“*.

региона на Африканския рог през 2010 г.⁶. Някои деца не напускат по своя собствена воля, а са изпращани от своите семейства, за да се избегнат политически преследвания, за да имат достъп до образование и добро материално състояние, до които им е отказан достъп у дома, или просто за да избегнат бедността и да намерят работа в ЕС⁷, докато други се стремят да се присъединят към членове на семейството, които вече са на територията на ЕС. И накрая, някои непридружавани непълнолетни лица пристигат като жертви на трафика на хора, предназначени за експлоатация.

Както е отбелязано в Плана за действие, статистическите данни за тази група мигранти са ограничени и въпреки подобренията в събирането на данни това продължава да е така. Най-надеждните налични данни са онези, които се отнасят до непридружени непълнолетни лица, които са подали молби за убежище. През 2011 г. е имало 12 225 молби за убежище в ЕС-27 — брой, сравним с предишните години⁸, което дава основание да се предполага, че този вид миграция е все още много значим. По-малко информация е на разположение за други видове потоци от непридружени непълнолетни лица. През 2011 г. докладваният брой разрешения за пребиваване, издадени от държавите членки за непридружени непълнолетни лица, възлиза общо на 4 406⁹. Като цяло данните сочат, че не е имало значително намаляване на броя на децата, пристигащи в ЕС, и това е малко вероятно да се промени през следващите години.

Степента и естеството на потоците продължават да се различават от една държава членка до друга. В някои държави членки непридружените непълнолетни лица пристигат предимно като лица, търсещи убежище. Швеция, където броят на молбите за убежище, подадени от непридружени деца, се увеличава постоянно от година на година от 1 510 през 2008 г. до 2 655 през 2011 г., е един пример за това. Също в Германия през същия период броят на молбите за убежище от тази група мигранти почти се е утроил от 765 до 2125¹⁰.

В други държави членки потоците от лица, търсещи убежище, са относително по-малко значителни в сравнение с децата, пристигащи като незаконни мигранти. Такъв е случаят с Италия и Испания, които през 2010 г. са издали първо разрешение съответно на 2 278 и 819 непридружени деца, които не са поискали убежище¹¹. Все по-голяма част от тези незаконни потоци се дължи на политическа нестабилност в държавите от Северна Африка и другаде. Например, Италия отбеляза, че през последните години потоците на непридружени непълнолетни лица от традиционни страни на произход, като например Албания, е намалял, докато е имало увеличение на тези потоци от държавите от Африка и Близкия изток, които бяха социално и политически нестабилни.

Определена група от държави членки са транзитните страни, в които се подават много малко молбите за убежище от непридружени деца — обикновено по-малко от 60

⁶ „Проучване *ad-hoc* относно непридружените непълнолетни лица—актуализирани факти и статистики“, Европейска мрежа за миграцията, <http://www.emn.europa.eu>, налице под заглавие „Проучвания *ad-hoc*/защита на Европейската мрежа за миграцията“ (стр.367)

⁷ По-специално във Франция. Frontex (2010 г.) „Непридружени непълнолетни лица в процеса на миграция“.

⁸ 10 845 през 2010 г., 12 245 през 2009 г. и 11 715 в 2008 г. Евростат.

⁹ Евростат

¹⁰ Евростат.

¹¹ Съответните числа за непридружени непълнолетни лица, които са подали молби за убежище през 2010 г., са 15 за Испания и 305 за Италия. Евростат.

годишно¹², но през които някои деца пътуват, за да стигнат до своята страна на местоназначение. Повечето от страните от Централна и Източна Европа попадат в тази категория.

III. СЪБИРАНЕ НА ДАННИ

Събирането на данни продължава да бъде едно от ключовите предизвикателства. Фактът, че непридружените непълнолетни лица не са еднородна група и че за тях се полагат грижи от различни органи, означава, че не всички непридружени непълнолетни лица се регистрират при редовното събиране на данни от държавите членки. Въпреки че съществуват надеждни статистически данни относно непридружени деца, търсещи убежище, по-малко са статистическите данни за тези, които са мигрирали незаконно или са били жертви на трафик.

Въпреки това има значителни подобрения както в събирането, така и в обмена на количествени и качествени данни през последните две години. Преразглеждането на ръководните насоки за събирането на данни съгласно член 6 от Регламента относно статистиката за миграцията¹³ през 2011 г. позволи на Евростат да събира данни за допълнителна категория разрешения, а именно разрешения за пребиваване, издадени на непридружените непълнолетни лица, които не подават молби за убежище, или които не са получили разрешително за пребиваване като жертви на трафик на хора, което дава представа за мащабите и динамиката на миграцията, несвързана с искането на убежище¹⁴. През септември 2010 г. Frontex публикува целева оценка на риска с анализ на цифрите, националностите, маршрутите и начините за улесняване на миграцията на тези непридружени непълнолетни лица, които са лица, търсещи убежище¹⁵. Европейската мрежа за миграция (ЕММ) продължи да играе важна роля в обмена на данни за непридружени деца. *Ad-hoc* проучване, проведено през първото тримесечие на 2012 г., предостави актуализирана статистика и информация за практиките, свързани с тези лица, които са подали молба за убежище¹⁶.

Новосъздадената Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ)¹⁷ също участва в обмена и в мониторинга на данни. Работната програма за 2012 г. предвижда създаването на система за обмен на информация и мониторинг в рамките на ЕСПОУ относно непридружени деца и събирането на данни и разработването на информацията за страните на произход (ИСП)¹⁸.

¹² Например през 2011 г. е имало 10 молбите за убежище, подадени от непридружени деца в Чешката република и Литва, 20 в Словакия, 25 в България, 55 в Румъния, 60 в Унгария и Словения. Такива кандидати не са били регистрирани в Естония и Латвия. Евростат.

¹³ Регламент (ЕО) № 862/2007.

¹⁴ Евростат, първи разрешения, издадени по други причини по причина, срок на валидност и гражданство http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth
¹⁵ Frontex (2010) „Непридружени непълнолетни лица в процеса на миграция“.

¹⁶ „Проучване *ad-hoc*“, Непридружени непълнолетни лица – актуализирани факти и статистически данни“ Реф. № 367. Уебсайт на ЕММ, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ Регламент (ЕС) № 439/2010 от 19 май 2010 г. за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището.

¹⁸ Работна програма на ЕСПОУ за 2012 г., http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

Следващи стъпки

Допълнителни усилия, инвестирани в събирането и обmena на количествени и качествени данни, включително статистиката, диференцирана по полов признак, трябва да бъдат предприети от държавите членки, институциите на ЕС, агенциите на ЕС, както и от неправителствени и международни организации. Необходимо е допълнително да се подобри съпоставимостта на данните, събрани в рамките на ЕС. Държавите членки се насърчават да продължат да събират данни относно непридружени непълнолетни лица, които са кандидати за убежище, но също така и относно тези, които са незаконни мигранти или жертви на трафик. По-конкретно, данните за трафик на непълнолетните лица следва да бъдат допълнително разбити, с цел да се получи информация относно непридружените непълнолетни лица, които са жертви на трафик на хора.

Събирането на данни не трябва да се ограничава само до първоначалното събиране, т.е. до момента, когато непридружените деца влизат в държава членка. Необходимо е също така да се подобри разбирането на това, което се случва с тях след като вече са на територията на ЕС. Когато това е възможно, държавите членки следва да събират количествени и качествени данни, отнасящи се до броя на непридружените непълнолетни лица, укриващи се от детски заведения, видовете услуги и подкрепа, предоставени на различните етапи на приложимите процедури (като например ускорените процедури, процедурите на границата, оценките на възрастта, проследяването на семействата, назначаването на настойници и др.). И накрая, следва да се събират статистически данни за броя на върнатите непридружени непълнолетни лица¹⁹.

През периода 2013—2014 г. Комисията ще извърши проучване с цел събиране на данни за целия ЕС относно участието на деца в наказателни, граждански и административни съдебни производства, като част от пилотен проект, подкрепян от Европейския парламент. В този контекст тя ще събере статистически данни въз основа на подходящи показатели и ще осигури описателен преглед относно участието на непридружени непълнолетни лица в административни съдебни производства в ЕС.

ЕСПОУ ще улесни още повече обmena на информация и споделянето на знания посредством експертни срещи, посветени на непридружените деца. До края на 2012 г. ЕСПОУ ще изготви доклада за Афганистан като държава на произход, който ще включва съответните специфични въпроси, свързани с уязвими групи, включително непридружени непълнолетни лица.

IV. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА МИГРАЦИЯ И ТРАФИК В УСЛОВИЯ, КОИТО НЕ СА БЕЗОПАСНИ

В Плана за действие се подчертава, че предотвратяването на миграцията и трафика на деца в условия, които не са безопасни, е първата стъпка за ефективното разрешаване на въпроса за миграцията на непридружени непълнолетни лица. За тази цел ЕС и неговите държави членки продължиха да интегрират въпросите на миграцията, и особено миграцията на децата, към сътрудничеството за развитие. Те са се ангажирали също с повишаване на осведомеността и обучение за подобряване на ранното идентифициране

¹⁹ Европейска комисия, Генерална дирекция „Вътрешни работи“ – „Сравнително проучване на практики в областта на връщането на непълнолетни лица“ HOME/2009/RFX/PR/1002; Окончателен доклад, декември 2011 г., на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm p 27.

на жертвите на трафика, както и да информират децата и техните семейства за рисковете, свързани с незаконната миграция. Последна област на дейност беше разработването на интегрирани системи за закрила на децата.

В рамките на тематичната програма в областта на убежището и миграцията, тематичната програма „Инвестиране в хората“, Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДЧП) и Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР)²⁰ ЕС финансира проекти за предотвратяване на миграцията и трафика в условия, които не са безопасни, за повишаване на осведомеността за деца, изложени на риск, както и за обучение на специализиран персонал за откриване на рискови ситуации. ЕС също така продължи да подкрепя трети страни за подобряване на техния законодателен и административен капацитет за идентифициране на деца, които са кандидати за убежище и жертви на трафик на хора²¹.

Националното финансиране и финансирането от страна на ЕС на центрове в страните на произход, като например в Сенегал, Мароко, Молдова, Египет, Кения, Гватемала и Боливия, които центрове предоставят убежище и образование за непълнолетните, има окуражаващи резултати²². Стартирани са и информационни кампании и се извършват дейности за изграждане на капацитет за националните органи и граничната охрана²³.

Важна част от предотвратяване на миграцията и трафика в условия, които не са безопасни, е постоянното ангажиране с третите държави. Въпросът с непридружените непълнолетни лица беше обсъден в контекста на диалога за правата на човека²⁴. ЕС продължи да изпълнява Насоките на ЕС за насърчаване и защита на правата на детето²⁵. Очаква се Прегледът на насоките през 2012 г. да постави допълнително ударение върху най-уязвимите лица, като например непридружаваните деца.

Проблемът на непридружените непълнолетни лица е разгледан в рамките на диалозите за миграцията и мобилността, като например Партньорството ЕС—Африка по въпросите на миграцията, мобилността и заетостта и на „процеса от Рабат“ от 2006 г. относно миграцията и развитието. Той беше обсъден през март 2011 г. по време на срещата на работната група по социални въпроси и въпроси на миграцията с Мароко, както и в рамките на диалога по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността, стартиран през октомври 2011 г., с Тунис и Мароко. Специфичните действия, свързани с непридружени непълнолетни лица, са изброени и в Плана за действие по процеса от Прага за 2012-2016 г.²⁶.

Практики и опит за справянето с тази група мигранти бяха споделени от приемащите държави в контекста на Г 8 и платформата ЕС—САЩ за сътрудничество по въпросите

²⁰ За пълен списък на проектите, Вж. Работния документ на службите на Комисията над в бележка под линия № 3 по-горе.

²¹ Пак там.

²² Информация, предоставена от AT, BE, ES, IT, NL и SE.

²³ Информация, предоставена от BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK и UK.

²⁴ Диалози по въпросите на правата на човека с Африканския съюз, Бангладеш, Беларус, Камбоджа, Канада, страните кандидатки (Хърватия, Бившата югославска република Македония и Турция), Китай, Египет, Грузия, Индия, Израел, Япония, Йордания, Казахстан, Киргизстан, Лаос и Ливан.

²⁵ Насоки на ЕС за насърчаване и защита на правата на детето, Съвет на ЕС, *Насоки на ЕС относно правата на човека и международното хуманитарно право*, 2009 г.

²⁶ Планът за действие по процеса от Прага за периода 2012—2016 г., приложение, точки I.3 и II. 4.

на миграцията и бежанците. През 2011 г. Испания организира семинар относно непридружени непълнолетни лица в рамките на платформата ЕС—САЩ, което позволи размяна на виждания и практики между държавите—членки на ЕС, и САЩ²⁷.

С цел да се подобри информацията за потенциалните мигранти, Комисията включи специална препратка относно непридружените непълнолетни в Портала на ЕС за имиграцията, който беше създаден през ноември 2011 г.²⁸.

Перспективата

ЕС и държавите членки трябва да продължат да разглеждат въпроса за миграцията на непридружени непълнолетни лица в контекста на сътрудничеството за развитие. По-голямото споделяне на информация относно предприетите инициативи и планираните действия е от съществено значение, за да се оптимизира използването на наличните ресурси. Дискусиите относно бюджетната рамка на ЕС за периода 2014—2020 г. би трябвало да доведат до по-добра координация на външните средства²⁹.

Трябва също да поддържаме ангажимента си със страните на произход и на транзит. Стабилното сътрудничество с третите държави ще помогне на ЕС и държавите членки да разберат по-добре техните нужди, което на свой ред ще подкрепи разработката и изпълнението на бъдещи проекти. Важно е това сътрудничество да не се ограничава до мерки за превенция, а и да се разглеждат свързани с това въпроси, като възстановяването на семейните връзки, за да се гарантира безопасното завръщане на децата, както и рисковете за повторен трафик. На тези въпроси трябва също да се обърне внимание в контекста на партньорствата за мобилност и в рамките на диалозите с основните държави на произход.

Следва да бъде насърчаван допълнителният обмен със страни извън ЕС, които са страни на местоназначение за непридружените непълнолетни лица, не само за да се споделят опит и добри практики, но също и за да се намират конкретни решения във връзка с предотвратяването, откриването на семействата и безопасното завръщане..

V. ПРИЕМАНЕ И ПРОЦЕСУАЛНИ ГАРАНЦИИ В ЕС

В Плана за действие се признава важността на мерките за приемане, за да се гарантира, че се предоставят необходимите грижи и помощ за непридружените непълнолетни лица, които се намират на територията на ЕС. Ето защо ЕС продължи да засилва мерките за приемане, както и достъпа до съответните процесуални гаранции за тези деца.

Бяха предложени изменения в Кодекса на шенгенските граници и Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение, за да се подобри третирането на непридружените непълнолетни лица по границите. С тях ще се въведе модул за

²⁷ Семинар „Разбиране на положението на непридружените непълнолетни лица в САЩ и ЕС и обмен на най-добри практики в двата региона“, 31 май 2011 г., Мадрид.

²⁸ Вж. <http://ec.europa.eu/immigration>, раздел „Избягване на рисковете“, заглавие „Децата, пътуващи самостоятелно“: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

²⁹ „Бюджет за Стратегията „Европа 2020“— Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите, COM (2011) 500 окончателен.

обучение на граничната охрана относно непридружените непълнолетни лица и официално ще се изготви списък с националните центрове за контакт с цел консултация относно непълнолетни лица, като използването на тези центрове ще бъдат задължително. Проведената от Frontex съвместна операция „Чук“ доведе до оперативни насоки за това как да се третират деца, включително непридружени деца, на външните граници. Семинар на тема „Непридружени непълнолетни лица: деца, преминаващи през външните граници на ЕС в търсене на закрила“, който бе организиран по време на белгийското председателство, имаше за резултат набор от препоръки за националните органи и транснационалните участници³⁰.

По отношение на непридружените непълнолетни лица, които са кандидати за убежище, ЕС е в процес на приключване на преговорите по преразглеждането на достиженията на правото на Съюза в областта на предоставянето на убежище, от което се очаква да засили закрилата на тази група мигранти. През декември 2011 г. беше приета Директива за признаването³¹. Чрез директивата се подсилва разпоредбата за проследяване на членовете на семейството и за първи път се предоставя примерен списък с изисквания, които следва да бъдат вземани предвид при определянето на висшия интерес на детето.

През април 2011 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (Директива за трафика на хора)³². Директивата включва нови разпоредби, предвиждащи помощ, подкрепа и закрила на непридружени деца, които са жертви на трафик на хора. По-специално, от държавите членки се изисква да предприемат необходимите мерки, за да се гарантира, че специфичните действия за оказване на помощ и подкрепа на децата — жертви на трафик на хора, се предприемат след индивидуална оценка на специалните обстоятелства на всяко дете жертва, като се вземат предвид възгледите на детето, неговите нужди и проблеми, с цел да се намери трайно решение за детето. Освен това държавите членки следва да назначат настойник или представител от момента, в който детето е идентифицирано от компетентните органи.

Комисията създаде експертна група относно непридружени непълнолетни лица в процеса на миграция за обмен на виждания и практики относно различните въпроси в тази област³³. Първа тематична среща, проведена на 21 юни 2011 г., бе посветена на

³⁰ Семинар на белгийското председателство относно „Непридружени непълнолетни лица: деца, преминаващи през външните граници на ЕС в търсене на закрила“, проведен от 9 до 10 декември 2010 г. в Брюксел. Конференцията бе съфинансиран от Комисията (Фонд за външните граници) и беше съсредоточена върху защитата на децата още от първия контакт, и доведе до редица препоръки.

³¹ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработена) Официален вестник на Европейския съюз, L 337/9, 20 декември 2011 г., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:BG:PDF>

³² Официален вестник на Европейския съюз, L 101/1, 20 декември 2011 г., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:BG:PDF>

³³ Експертна група относно непридружени непълнолетни лица в процеса на миграция (e02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402> На заседанията присъстват експерти от държавите—членки на ЕС, неправителствени организации, международни организации, институции и агенции на ЕС

настойничеството. На срещата бе потвърдено, че настойничеството е един от ключовите елементи на закрилата на детето, и че дори ако не съществува един-единствен модел на настойничество, налице са общи предизвикателства в целия ЕС, като например необходимостта от обучение на настойници. С цел подпомагане на настойническите мрежи Комисията финансира проекта „Европейска мрежа на настойническите институции: настойничеството на практика“, който се реализира от фондация NIDOS³⁴. Тя също така финансира проект под патронажа на „Закрила на децата – Нидерландия“, който доведе до формулирането на основни стандарти за настойници на непридружени деца³⁵, както и проект, целящ подобряване на качеството на настойничеството и грижите за непридружените непълнолетни лица, които са кандидати за убежище в Централна Европа³⁶.

През 2012 г. ЕСПОУ даде приоритет на създаването на работната група относно определянето на възрастта, предоставянето на техническа документация и наръчник относно определянето на възрастта³⁷. През пролетта на 2012 г. ЕСПОУ изпрати въпросник на държавите членки и организациите на гражданското общество за оценка на текущите политики и практики в ЕС. Резултатите ще подкрепят бъдещата работа на работната група на ЕСПОУ и ще допринесат за разработването на насоки.

Експертната група относно непридружени непълнолетни лица внимателно разгледа въпроса с откриването на семействата³⁸. Нейното заключение е, че без участието на държавите на произход не могат да се намерят семействата, законните настойници или подходящите образувания, полагащи грижи за непълнолетни лица, семейните връзки не могат да бъдат възстановени и непълнолетните лица не могат да бъдат върнати в безопасна среда. Испания и Франция представиха начините, по които те си сътрудничат със страните на произход, а Италия обясни как се извършва откриването от Международната организация за миграция (МОМ). Въпреки различните подходи, приети от държавите членки към откриването на семействата, може да бъде полезно някои правила и практики, разработени на национално равнище, да се споделят между държавите членки. Поради това беше предложено да се изготви въпросник за каталогизиране на информацията и споделяне на добри практики по отношение на откриването на семейства.

В сравнителен доклад за 2010 г. на Агенцията за основните права (FRA) относно отделени от родителите си деца, търсещи убежище в държавите — членки на ЕС, бяха разгледани перспективите и опита на непридружените деца в 12 държави — членки на ЕС. В него са посочени добрите практики и недостатъците на съществуващите системи във връзка с аспекти като настаняване, достъп до здравеопазване, образование и

³⁴ Действия на Общността в рамките на Европейският фонд за бежанците 2011 г.

³⁵ Проектът „Отстраняване на различията в областта на закрилата на детето: ключови стандарти за настойници на разделени деца в Европа“, реализиран от „Закрила на децата – Нидерландия“, беше финансиран по програма „DAPHNE III“ и беше завършен през 2011 г. На разположение на следния адрес: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

³⁶ „Подобряване на качеството на настойничеството и грижата за непридружени непълнолетни лица, търсещи убежище в страните от централна Европа“, приложен от международната организация за миграцията, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁷ Работна програма за 2012 г. на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ), на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

³⁸ Среща на 26 март 2012 г. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

обучение, законно представителство, ролята на социалните работници, оценката на възрастта, откриването и събирането на семействата³⁹.

През февруари 2011 г. Комисията прие Програма на ЕС за правата на детето, която урежда защитата на децата в уязвимо положение, включително непридружените деца. Действията, които се обмислят, включват насърчаване на използването на насоките на Съвета на Европа от 2010 г. за съобразено с правата на детето правосъдие, които съдържат разпоредби за непридружени деца. Програмата също така подкрепя и насърчава разработването на дейности за обучение на съдии и други практикуващи юристи на европейско равнище по отношение на оптималното участие на децата в съдебните производства.

В хода на 2011 г. ЕСПОУ актуализира модула от европейския учебен план в областта на убежището относно „Водене на разпит на децата“. Този модул отговаря на нуждите от обучение на служители в областта на убежището по въпросите, свързани с пола, травмите и възрастта. С него също се гарантира, че разпитите на непълнолетни се провеждат по начин, съобразен с правата на децата.⁴⁰

Финансирането продължава да бъде важна част от практическото разработване на общ подход на ЕС спрямо непридружаваните непълнолетни. През 2011 г. Европейският парламент одобри пилотен проект, който има за цел да се осигурят 1 000 000 EUR за финансиране на проекти относно политики за превенция, приемане, закрила и интеграция на непридружените деца⁴¹. Като признава ограниченията на „секторния“ подход, предложението от 2011 г. за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“⁴² обединява финансова подкрепа за интеграция, миграция, управление на предоставянето на убежище и завръщането и отговаря на нуждите на различните целеви групи от граждани на трети държави, включително непридружени непълнолетни, по един по-всеобхватен и съгласуван начин.

Перспективата

ЕС е поел ангажимент за преразглеждане на достиженията на правото на Съюза в областта на предоставянето на убежище до края на 2012 г. Комисията предложи по-високи стандарти за закрила на непридружените деца. Следва да се обърне внимание на транспонирането на съответните разпоредби, отнасящи се до тази група мигранти. Доколкото е възможно, семинарите, организирани за обсъждане на транспонирането на Директивата за трафика на хора и Директивата за признаването, както и други бъдещи директиви в областта на предоставянето на убежище, следва да включват обсъждания по въпроса за непридружените деца.

Комисията ще продължи да гарантира, че законодателство на ЕС, отнасящо се до непридружените непълнолетни лица, се прилага правилно, и че евентуалните пропуски по отношение на закрилата се отстраняват.

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Бюджетен ред 18 03 18: „Пилотен проект — Анализ на политиките за приемане, закрила и интеграция за непридружените непълнолетни лица в Съюза.“

⁴² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“, COM(2011) 751 окончателен.

В сътрудничество с FRONTEX ЕСПОУ ще разгледа допълнителни възможности за обучение по отношение на разглеждането на случаи с участието на деца по външните граници на ЕС, които ще включват процедури за оценяване на възрастта и доказателствата. Службата ще улесни и по-нататъшния обмен на информация и споделянето на знания посредством редица срещи на експерти относно непридружените деца.

Комисията, подпомагана от ЕСПОУ и държавите членки, ще продължи да работи по въпроса за откриването на семействата, както в ЕС, така и в трети държави, с оглед определяне и насърчаване на най-добрите практики. ЕС и държавите членки трябва и да продължат да насърчават сътрудничеството със страните на произход на непридружените непълнолетни лица.

Комисията ще продължи да предоставя необходимите финансови ресурси за проекти, свързани с непридружени деца. Обаче усилията да се използват средствата трябва да бъдат увеличени. Държавите членки и организациите на гражданското общество се приканват да представят целеви предложения за по-нататъшно прилагане на общия подход на ЕС относно непридружените непълнолетни лица. Важен принос може да бъде направен чрез нови проекти, насочени към най-добрите практики за предотвратяване изчезването на деца от детски заведения, за подобряване на стандартите за настаняване и за справяне със ситуациите, когато те достигнат 18-годишна възраст. На последно място, необходимо е да се осигури наличието на финансови ресурси за периода след 2013 г. Бъдещият фонд „Убежище и миграция“ трябва да улесни финансирането на проекти относно непридружените непълнолетни лица.

VI. НАМИРАНЕ НА ТРАЙНИ РЕШЕНИЯ

Повечето държави — членки на ЕС, са транспонирали Директивата за връщането⁴³ в националното законодателство. Това доведе до значителни подобрения в закрилата на непридружени непълнолетни лица в няколко държави членки. В хода на транспонирането на директивата тези деца бяха предмет на специално внимание по време на заседанията на контактния комитет по Директивата за връщането.

В рамките на Фонда за връщане Комисията финансира Европейската платформа за връщане на непридружените непълнолетни лица и проекта за европейски инструмент за реинтегрирането, който е под патронажа на нидерландската служба за репатриране и отпътуване, която включва непридружените деца сред своите целеви групи. Проучването на практиките в областта на връщането на непълнолетни лица, което е финансирано от Комисията, предоставя на държавите членки списък за постигане на добри практики при разглеждането на връщането на децата в трети държави⁴⁴. В работната програма за 2011 г. на Фонда за връщане се призовава за проекти за откриване на семейства, мониторинг на върнатите непълнолетни лица и приемни центрове за върнати непридружени непълнолетни лица.

⁴³ Директива 2008/115/ЕО, Официален вестник на Европейския съюз, L 348/98, 24.12.2012 г., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:BG:PDF>

⁴⁴ Европейска комисия, Генерална дирекция „Вътрешни работи“ – „Сравнително проучване на практики в областта на връщането на непълнолетни лица“ HOME/2009/RFX/PR/1002; Окончателен доклад, декември 2011 г., на разположение на адрес: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm стр.160.

С Европейския бежански фонд (ЕБФ) и Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни се дава приоритет на тази група мигранти, доколкото съответните дейности отговарят на условията за по-високо съфинансиране⁴⁵.

Изменението от март 2012 г. на Европейския бежански фонд⁴⁶, с което се създаде Съвместната програма на ЕС за презаселване, повишава ролята на ЕС в предоставянето на международна закрила на непридружаваните непълнолетни лица. Чрез осигуряване на финансови стимули новата програма насърчава държавите членки да участват в презаселването в ЕС на непридружените деца, на които е бил предоставен статут на бежанец в държава извън ЕС.

Перспективата

Докладът за прилагането на Директивата за връщането, който ще бъде изготвен от Комисията до декември 2013 г., наред с другото ще разгледа внимателно прилагането на разпоредбите по отношение на непридружените непълнолетни лица.

Фондът за връщане ще продължи да предоставя средства, предназначени за дейности, свързани с тази група мигранти. Държавите членки и организациите на гражданското общество се приканват да използват пълния потенциал на финансовите ресурси, които са на разположение в рамките на Фонда.

Комисията ще продължи да подкрепя включването на непридружени деца в приоритетите за презаселването на програмата на Съюза за презаселване, както е планирано за периода 2014—2020 г. от фонда „Убежище и миграция“.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Планът за действие на ЕС относно непридружените непълнолетни лица и заключенията на Съвета са важни стъпки в разработването на общ, основан на правото подход на ЕС към тази група на децата мигранти.

Общият подход на ЕС позволи по-ефективен междусекторен политически размисъл за това как да се разреши ситуацията на децата, независимо от техния миграционен статус, и улесни дискусиите между институциите на ЕС, националните органи, междуправителствените и неправителствените организации в различни политически области, като позволяват засилен обмен на знания и практики по отношение на непридружените непълнолетни лица. Общият подход на ЕС гарантира, че беше отдадена по-голяма тежест на мерките за финансиране с цел справяне със ситуацията на тези деца. Изричното признаване на висшия интерес на детето като водещ принцип допринесе за разпоредби, с които се гарантира повишаване на закрилата за тази особено уязвима група на мигрантите в новите законодателни инструменти на ЕС.

Пристигането на непридружени деца на територията на ЕС не е временна промяна, а дългосрочна характеристика на миграцията в ЕС. Нужен е и ще продължи да бъде необходим общ подход на ЕС по отношение на непридружаваните непълнолетни лица,

⁴⁵ 75 % вместо 50 %.

⁴⁶ Решение № 281/2012/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 29 март 2012 г. за изменение на Решение № 573/2007/ЕО за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“.

за да продължи ЕС да реагира ефективно и при пълно спазване на правата на детето на това сложно и транснационално предизвикателство както на национално, така и на европейско равнище.

През последните две години Комисията обърна специално внимание за осигуряване на по-добра координация и съгласуваност между различните законодателни, финансови инструменти и инструменти на политиката, свързани с непридружените деца. Предприетите действия допринесоха за подобряване на събирането на данни, предотвратяване на миграцията и трафика в условия, които не са безопасни, закрила на децата, веднъж влезли в ЕС, и за намиране на трайни решения.

Въпреки това разработването на общ подход на ЕС към непридружените непълнолетни лица е текущ и поетапен процес. При него има нужда от допълнителни усилия по отношение на споделянето на знания за явлението и на разработването и прилагането на законодателни и незаконодателни действия за осигуряване на адекватна закрила на децата, и по-специално за подобряване на методите за намиране на трайни решения. В този контекст Конференцията за непридружени непълнолетни лица, организирана от датското председателство на ЕС и организацията „Спасете децата“ през юни 2012 г., даде много полезен принос за втория етап от реализацията на плана за действие.

Комисията ще продължи да дава приоритет на финансирането на проекти, които включват непридружени деца. Държавите членки, международните и неправителствените организации се насърчават да използват наличните финансови ресурси в техния пълен потенциал. Също така, след като бъдат приети, бъдещият финансов инструмент – фондът „Убежище и миграция“ трябва да осигури последователно финансиране на дейности за тази група мигранти. ЕС ще продължи да финансира инициативи в трети държави и региони чрез своите инструменти за външна помощ по въпроси, свързани с непридружените непълнолетни лица.

Другите европейски институционални участници са също поканени да обсъдят какъв капацитет могат да предоставят за участие в разработването на по-ефективно прилагане. Като важни заинтересовани страни и действащи лица в тази област, международните правителствени и неправителствени организации се насърчават да продължат да допринасят за прилагането на общия подход на ЕС.

ЕС и неговите държави членки трябва да повишат усилията, които те полагат за сътрудничество с трети държави на произход, транзит и местоназначение, при налагането на общ подход на ЕС към непридружените деца. Положението на тези деца следва да продължи да бъдат разглеждано в контекста на външната политика в областта на миграцията, както е предвидено в глобалния подход към миграцията и мобилността. Напредъкът по въпроси, като възстановяването на целостта на семейството или осигуряване на безопасно връщане, не могат да бъдат постигнати без участието на държавите на произход. На последно място, работата с трети държави за предотвратяване на миграция в условия, които не са безопасни, изисква съгласуване с помощта за развитие и сътрудничество.