



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.8.2013
COM(2013) 567 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно изискванията за децата, пресичащи външните граници на държавите
членки

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изискванията за децата, пресичащи външните граници на държавите членки

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С Регламент (ЕО) № 444/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 28 май 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 2252/2004 на Съвета относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите членки¹, (наричан по-нататък „Регламентът“) беше въведен принципът „едно лице — един паспорт“. Съгласно този принцип паспортите и документите за пътуване се издават като индивидуални документи; вече не могат да се издават нито семейни, нито други групови паспорти. Въвеждането на този принцип беше препоръчано от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) още през 1997 г., тъй като се смята, че е по-сигурно всяко лице, включително децата, да има собствен паспорт².

Настоящият доклад е изготвен във връзка със задължението по член 1 от Регламента, съгласно което „Комисията представя доклад относно изискванията за деца, пътуващи самостоятелно или с придружител, които пресичат външните граници на държавите членки, не по-късно от 26 юни 2012 г. и при необходимост предлага подходящи инициативи, за да гарантира общ подход по отношение на правилата за защита на децата, пресичащи външните граници на държавите членки“. Той се основава на извършено за Комисията задълбочено проучване (наричано по-нататък „проучването“³) на законодателството и практиките в ЕС, в неговите държави членки и в асоциираните към Шенген държави⁴ относно пресичането на външните граници от деца — граждани на ЕС или на трети държави⁵, които пътуват самостоятелно или с придружител⁶. В доклада се разглеждат (по-специално) проверките на деца, които *законно* пресичат външните граници.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПА „ЕДНО ЛИЦЕ — ЕДИН ПАСПОРТ“

Повечето държави членки прилагат този принцип от много години. Независимо от това в Регламента беше определен преходен период, според който принципът трябваше да бъде въведен от държавите членки най-късно до 26 юни 2012 г. по начин, по който „по отношение на притежателя не се засяга първоначалната валидност на документа“.

¹ ОВ L 142, 6.6.2009 г., стр. 1.

² <http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm>

³ Проучването е извършено от консорциума Ramboll-EurAsylum по Фонда за външните граници. Окончателният доклад се намира на уебсайта на Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Европейската комисия: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm. В него са разгледани редица въпроси, свързани с пресичането на границите от деца. Настоящият доклад е съсредоточен върху основните въпроси, като например ефекта от принципа „едно лице — един паспорт“.

⁴ Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

⁵ В съответствие с член 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето, за целите на настоящия доклад за дете се смята всеки човек на възраст под 18 години.

⁶ Като се има предвид, че проверките по вътрешните граници са премахнати, и в съответствие с член 1 от Регламента, в настоящия доклад не се разглеждат въпросите, свързани с движението на деца в Шенгенското пространство, въпреки че Комисията е наясно, че и в него има случаи на трафик и отвлечения на деца.

Тази разпоредба означаваше, че:

- от 26 юни 2012 г. паспортите на гражданите на ЕС трябва да се издават само като индивидуални документи;
- след тази дата всички деца, независимо от възрастта си, трябва да притежават собствен паспорт на ЕС и нямат право да пътуват само въз основа на вписване в паспортите на родителите си;
- паспортите на родителите запазват валидността си за тях (т.е. за притежателя) след 26 юни 2012 г. дори ако в тях са вписани имената на техните деца.

Няколко държави членки обаче бяха разбрали по различен начин естеството на преходния период и твърдяха, че все още имат право да издават паспорти, съдържащи вписване на децата (т.нар. семейни паспорти), до 26 юни 2012 г. и че вписванията на децата ще запазят валидността си за целия срок на валидност на паспорта.

Комисията поясни в съответната работна група на Съвета, че подобно тълкуване е в разрез с целта на разпоредбата и на въвеждането на тригодишния преходен период.

Тя предостави допълнителни напътствия по темата в препоръка от 14 декември 2012 г.⁷, с която беше изменена Препоръката за създаване на общо „Практическо ръководство за гранична охрана (Шенгенско ръководство“), което ще се използва от компетентните органи на държавите членки при извършване на граничния контрол на лица (С (2006) 5186 окончателен)⁸.

В препоръката се пояснява, че Регламентът не се прилага по отношение на Ирландия и на Обединеното кралство, нито по отношение на паспортите, издавани от трети държави. В нея се припомня, че се прилагат разпоредбите на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки⁹. В съответствие с член 5, параграф 4 от тази директива¹⁰ фактът, че децата, вписани в паспорта на родителите си, не притежават индивидуален паспорт, не следва да води автоматично до отказ за напускане или влизане на територията на държава членка. Вписването на детето в паспорта на родителите би могло да бъде разглеждано като доказване „чрез други средства, че те имат право на свободно движение“.

В по-голямата част от държавите членки принципът „едно лице — един паспорт“ беше въведен преди години въз основа на националното законодателство. Само няколко държави членки изчакаха до 26 юни 2012 г., за да премахнат окончателно семейните паспорти.

⁷ C(2012) 9330 final

⁸ C(2006) 5186 окончателен.

⁹ ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77.

¹⁰ „В случаите, когато гражданин на Съюза или член на семейството, който не е гражданин на държава членка, няма необходимите документи за пътуване или необходимите визи (ако се изискват такива), въпросната държава членка, преди да ги върне, предоставя на такива лица всички разумни възможности да получат необходимите документи или те да им бъдат донесени в разумен срок от време или да потвърдят или докажат чрез други средства, че те имат право на свободно движение и пребиваване.“

Държавите членки не съобщиха за проблеми при въвеждането на принципа. Проблеми не бяха установени и по време на проучването. Проучването показва, че принципът „едно лице — един паспорт“ е бил добре приет от всички заинтересовани страни, и по-специално от граничните служители, националните органи и неправителствените организации за защита на децата. Преобладаващото мнение е, че благодарение на него пътуването на децата е станало по-безопасно, а пресичането на границите — по-бързо, тъй като понастоящем граничните служители могат действително да установят самоличността на детето в лицето, чиято снимка е в паспорта.

В някои случаи обаче е станало по-трудно да се установи връзката между пътуващо дете и неговия родител, когато те не носят едно и също фамилно име. В тази връзка няколко заинтересовани страни, включително Frontex, подкрепят идеята паспортът на детето да съдържа информация за родителя(ите)/законния(ите) настойник(ици)¹¹.

3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКИ, КОИТО СЕ ПРИЛАГАТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДЕЦАТА ПРИ ПРЕСИЧАНЕ НА ГРАНИЦИТЕ

Принципът „едно лице — един паспорт“ е само едно от изискванията, чиято цел е пресичането на границите да бъде по-сигурно за децата, да се защитят правата им и да се води борба с отвлеченията и трафика. На равнище ЕС и на национално равнище има още няколко разпоредби и практики, с които се преследват същите цели. В настоящата глава се прави кратък преглед на най-важните разпоредби и практики в това отношение.

3.1. Законодателство и практики на равнище ЕС

Основните разпоредби относно пресичането на външните граници на Шенгенското пространство от деца се съдържат в Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите¹² (наричан по-нататък „Кодекс на шенгенските граници“) и приложенията към него¹³. Освен че се посочва, че „граничната охрана обръща специално внимание на непълнолетните лица“, в точка 6 от приложение VII към Кодекса на шенгенските граници се уточнява, че в случай на деца с придружител е необходимо да се провери дали лицата, придружаващи децата, имат родителски права. Това следва да се прави особено когато детето се придружава само от едно възрастно лице или когато граничните служители подозират, че детето може да е незаконно отстранено от попечителството на законния си настойник. При наличието на „сериозни основания“ за съмнение граничните служители извършват допълнителни проверки. В случай на деца, които пътуват без придружител, като общо правило граничните служители извършват цялостна проверка на техните документи.

Освен това, в точка 3.7 от втора част на раздел 1 от **Практическото ръководство за гранична охрана**¹⁴ се предвижда, че когато има съмнения относно даването на разрешение детето да пресече границата на излизане, граничните служители следва да

¹¹ Идеята беше представена и по време на преговорите за Регламента. Тя обаче не беше подкрепена по различни съображения, като например правното основание на една такава разпоредба (вж. също точка 5.1).

¹² ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1.

¹³ По-конкретно, приложение VII: Специални правила за някои категории лица

¹⁴ Препоръка на Комисията за създаване на общо „Практическо ръководство за гранична охрана (Шенгенско ръководство)“, което ще се използва от компетентните органи на държавите членки при извършване на граничния контрол на лица (C(2006) 5186 окончателен), изменена с Препоръка на Комисията C(2008) 2976 окончателен.

установят връзка с националния център за контакт¹⁵ в държавата — членка на Шенген, чийто гражданин е детето или в която то пребивава. При наличието на информация, която поражда съмнение за отвличане или неразрешено излизане, граничните служители могат да откажат излизането на детето или събират цялата налична информация за дестинацията на неговото пътуване и за лицето, което го придружава.

За гражданите на трети държави, които влизат в Шенгенското пространство и за които се прилага изискването за притежаване на виза, процедурите и условията са посочени в Регламент (ЕО) № 810/2009 за създаване на Визов кодекс на Общността¹⁶ (наричан по-нататък **„Визовият кодекс“**). По отношение на децата в Регламента се посочва, че тяхното заявление за издаване на виза трябва да бъде подписано от лице, което упражнява родителските права или което е законен настойник. Съгласно Наръчника за обработване на заявления за издаване на визи и промяна в издадени визи¹⁷ (наричан по-нататък **„Наръчникът за прилагане на Визовия кодекс“**) консулствата трябва да проверят дали лицето, кандидатстващо за виза от името на детето, е родителят или законният настойник. Кандидатите под 18-годишна възраст следва да представят съгласието на лицето, упражняващо родителските права, или на законния настойник, независимо от възрастта на пълнолетие в държавата на пребиваване. Консулствата следва също така да проверят дали детето не е било незаконно отнето от грижите на лицето, което законно упражнява родителски права по отношение на него. В случай на подозрение за такова незаконно отнемане консулството трябва да извърши всички необходими проучвания, за да го предотврати.

На практика, през ноември и декември 2010 г. **Frontex** проведе на равнище ЕС съвместна операция относно незаконната имиграция на деца (Agelaus 2010). Операцията беше проведена на 42 летища в цяла Европа и целта ѝ беше да се повиши информираността за незаконната миграция на деца. През ноември 2011 г., под ръководството на Frontex и с участието на няколко агенции, се състоя съвместна операция Hammer, която също беше съсредоточена върху трафика на деца. В тази връзка бяха изготвени оперативни насоки, в които беше подчертано, че висшият интерес на детето трябва винаги да бъде от първостепенно значение и трябва да се спазва принципът на неотблъскване. Насоките съдържат неизчерпателен списък на признаците, свидетелстващи за трафик на деца, и посочват, че ако има признаци, че едно дете би могло да се намира в рискова ситуация, граничните служители следва да извършат по-задълбочена проверка (т.нар. проверка на втора линия). Насоките съдържат и полезни съвети за установяването на контакт с децата. През 2011 г. Frontex разработи също така пакет за обучението на гранични служители в сферата на борбата с трафика: учебното помагало съдържа раздели, посветени на особената ситуация, в която се намират децата, и специфичните им потребности.

3.2. Законодателство и практики на национално равнище

В националното законодателство и практики конкретните изисквания относно децата, пресичащи границите, са много малко.

¹⁵ Националните центрове за контакт за извършването на справки по въпроси, свързани с непълнолетни лица, са изброени в приложение 37 към Ръководството.

¹⁶ ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

¹⁷ Решение на Комисията C(2010) 1620 окончателен от 19.3.2010 г. за създаване на Наръчник за обработване на заявления за издаване на визи и промяна в издадени визи.

Общ инструмент за защита на децата е **изискването за родителско съгласие**. В повечето държави членки съгласието се дава още при подаването на заявлението за паспорт. Някои държави членки¹⁸ изискват писмено разрешение или попълнено заявление от единия родител/законен настойник. Други държави членки¹⁹ изискват писмено съгласие и от двамата родители. В някои държави членки²⁰ единият родител трябва да придружава детето при подаването на заявлението, а в други²¹ трябва да присъстват по принцип и двамата родители.

Освен това, особено при наличието на подозрение граничните служители, в повечето държави членки действат в съответствие с приложение VII към Кодекса на шенгенските граници и имат правото да поискат представянето на подкрепящи документи, за да установят връзката между детето и придружаващото(ите) го възрастно(и) лице(а). На практика, обикновено родителят(ите) дава(т) съгласието си детето да напусне страната или да влезе в нея чрез **родителско разрешение**. Подходите са различни в зависимост от това дали разрешението се изисква за деца на граждани на Съюза²², на граждани на съответната държава²³ или на граждани на трети държави²⁴. Когато става въпрос за граждани на съответната държава, в няколко държави членки са определени специални органи, които издават разрешението, но в повечето държави членки няма конкретен издаващ орган, нито образец на родителското разрешение. Правилата и практиките са различни и по отношение на необходимостта от доказване на истинността и/или превод на разрешението.

При определени обстоятелства полезен метод за проверка дали детето пътува с правилното разрешение от законния(ите) си настойник(ици) е **извършване на границата на проверка на попечителството**. В много държави членки е доста трудно граничните служители да получат информация относно упражняването на попечителството, особено в кратък срок. В някои държави членки²⁵ граничните служители имат пряк достъп до националните бази данни или регистрите на населението, но в други²⁶ е необходимо да се обърнат към общините или местните съдилища, за да получат информацията.

Съгласно законодателството на ЕС относно отговорността на превозвачите, и по-специално Директива 2001/51/ЕО от 28 юни 2001 г.²⁷, превозвачите трябва да се уверят, че пътниците, идващи от трети държави, притежават документите за пътуване, необходими за влизане на територията на държавите членки. В този контекст **превозвачите** могат да участват в проверката на самоличността на детето и на неговата връзка с придружаващото го възрастно лице. Проучването показва, че превозвачите отделят внимание само на децата, които пътуват сами, докато вниманието към децата, пътуващи с един родител, е много по-малко. Децата, пътуващи сами по въздух, изглеждат „защитени“ в най-голяма степен, тъй като авиокомпаниите следват насоките

¹⁸ Например Чешката република, Естония, Латвия, Австрия, Португалия, Румъния, Словения, Обединеното кралство.

¹⁹ Например Дания, Гърция, Ирландия, Малта, Нидерландия, Полша, Финландия, Швеция.

²⁰ Например Белгия, Германия, Испания, Литва, Словакия.

²¹ Например България, Франция, Италия.

²² Например Италия, Полша, Португалия.

²³ Например България, Литва, Румъния.

²⁴ Например Белгия, Испания, Франция, Кипър, Латвия, Малта, Португалия.

²⁵ Например Германия, Естония, Латвия, Нидерландия, Финландия, Швеция.

²⁶ Например Чешката република, Малта.

²⁷ ОВ L 187, 10.7.2001 г., стр. 45.

на Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA)²⁸ относно децата, които пътуват сами, и повечето от тях предлагат т.нар. услуги за непридружени непълнолетни лица. За децата, пътуващи по море или по суша, процедурите са по-разнообразни. Степента на сътрудничество между граничните служители и превозвачите също е различна в различните държави. В някои държави членки сътрудничеството между въздушните превозвачи и граничните служители е активно и официално, например при установяването на подозрителни ситуации, но случаят невинаги е такъв.

Докато изискванията относно родителското разрешение са различни, държавите членки използват доста сходни **практики за установяването на евентуална рискова ситуация** (например евентуално отвлечане или трафик). Личната преценка на ситуацията и срещата между граничния служител и детето са до голяма степен определящи за това дали у граничния служител ще се породят съмнение или не. Няколко елемента биха могли да събудят подозрение у граничните служители или поне да ги накарат да извършат допълнителна проверка освен проверката на паспортите: - различните фамилни имена или различния външен вид на детето и придружаващото го възрастно лице; - поведението на детето и начинът на общуване между детето и придружаващото го възрастно лице; - държавата на отпътуване или на пристигане, например държави, асоциирани с известни маршрути за трафик.

Проучването показва, че в решенията на граничните служители водещото съображение обикновено е безопасността на детето, а не необходимостта за осъществяване на пътуването, тъй като всички случаи, за които има и най-малкото съмнение, обикновено подлежат на проверки на втора линия. Въпреки това статистическите данни относно идентифицирането на деца, намиращи се в рискова ситуация, на границата (или относно пресичанията на границата от деца по принцип) са малко на брой.

Използваните от граничните служители практики, изглежда, се основават на съчетание от професионално обучение, насоки, опит и здрав разум. Въпреки че в някои държави членки има специални програми за обучение²⁹, а в много други граничните служители преминават обучение във връзка със закрилата на децата, според проучването вниманието, което се отделя на темата, често е относително малко.

Освен това съществуват конкретни **предупреждения** на място, които могат да привлекат вниманието на граничните служители и да доведат до допълнителни действия. Освен своите собствени бази данни всички шенгенски държави използват Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) като основен източник на информация за децата, за които е съобщено, че са изчезнали, или за специални предупреждения относно придружаващото възрастно лице. В тези случаи граничните служители могат да се свържат с т.нар. бюра SIRENE в страната на произход на детето. Освен това те могат да установят връзка с националните центрове за контакт по въпроси, свързани с непълнолетни лица (приложение 37 към Ръководството за гранична охрана), и с базите данни на Европол и Интерпол, които съдържат информация например относно извършители на престъпления, изчезнали лица и жертви на детска експлоатация.

²⁸ Recommended Best Practice for Minors (Препоръчвани най-добри практики по отношение на непълнолетните лица), IATA/CAWG, 41-во заседание, 16—17 май 2007 г., Токио.

²⁹ Например Обединеното кралство провежда специални обучения във връзка с децата, които се подкрепят от „Кодекса за практики за предпазване на децата от нанасяне на вреди“ на Граничната агенция на Обединеното кралство.

След като граничните служители са установили, че става въпрос за рискова ситуация, процедурите им във връзка с **националните механизми за координиране (насочване)** изглеждат различни в различните държави членки. Малко са държавите членки³⁰, в които тези механизми за насочване са ясно определени и следвани. В други те се основават по-скоро на *ad hoc* решения. Граничните служители обикновено знаят към кои социални служби могат да се обърнат, но невинаги има конкретни указания за това кога трябва да се установи контакт с тези служби и каква е процедурата, особено при специални обстоятелства (например установяване на рискова ситуация в ранните или късните часове).

4. ДОБРИ ПРАКТИКИ

Установени са някои добри практики, чрез които да се осигури по-добра закрила на децата:

- осигуряване на специализирано обучение за граничните служители във връзка със закрилата на децата; в някои държави членки наземният персонал и кабинният екипаж на авиокомпаниите също преминават такова обучение;
- осигуряване на един граничен служител, който е специално обучен за работа с деца, във всяка смяна на основните гранично-пропускателни пунктове;
- установяване на добро сътрудничество между граничните служители и персонала, който извършва регистрацията за полетите, на основните летища;
- когато е необходимо родителско разрешение и при наличието на подозрение, проверяване на истинността на документите чрез установяване на контакт с другия(ите) родител(и) и задаване на контролни въпроси, за да се провери дали те са лицата, за които се представят;
- смята се, че при деца под определена възраст е по-безопасно граничните проверки да се извършват от гранични служители, а не да се използват автоматични гранични проверки;
- директен достъп на граничните служители до националните регистри на населението;
- създаване на ясни механизми за насочване относно това кои органи трябва да бъдат уведомени при наличието на спешна ситуация и кога.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

5.1. „Едно лице — един паспорт“

Прилагането на принципа „едно лице — един паспорт“, изглежда, не създава проблеми. Работещите в тази сфера и заинтересованите страни са на мнение, че благодарение на него пътуването на децата е станало по-безопасно, а пресичането на границите — по-бързо, и в момента граничните служители имат възможност действително да проверят дали едно дете е лицето, чиято снимка е в паспорта, което беше трудно, когато детето пътуваше със семеен паспорт.

Още по време на дискусиите относно Регламента за паспортите беше повдигнат въпросът дали **вписването на името(имената) на законния(ите) настойник(ици) в**

³⁰ Например България, Обединеното кралство.

паспортите на децата би имало добавена стойност. Такова вписване би могло да улесни пресичанията на границите (както за пътниците, така и за граничните служители), когато родителят и детето, пътуващи заедно, имат различни фамилни имена. От друга страна, подобна инициатива може в действителност да породи нуждата от допълнителна документация, когато с детето пътуват възрастни лица, различни от родителите/законните настойници, вписани в паспорта. Ще се създаде допълнителна административна тежест, произтичаща от това, че паспортът на детето ще трябва да бъде подновяван при всяка промяна в попечителството или когато родителите сменят имената си (например при повторен брак). До този момент Комисията не е имала достатъчно основания да твърди, че подобна инициатива ще помогне за идентифицирането на жертвите на трафик и/или отвлечане на деца и че следователно е необходимо действие на равнище ЕС в тази връзка. Комисията е готова да обсъди с държавите членки и заинтересованите страни по-задълбочено предимствата и недостатъците. Във всеки случай няма пречки държавите членки да вписват имената на родителите/законните настойници в паспортите на децата.

Като се има предвид приложното поле на Регламента, принципът „едно лице — един паспорт“ се прилага по отношение на гражданите на държавите, принадлежащи към Шенгенското пространство. Съгласно Кодекса на шенгенските граници **децата на граждани на трети държави** не са задължени да притежават личен, индивидуален паспорт, когато влизат в Шенгенското пространство или го напускат. Що се отнася до децата на граждани на трети държави, за които важи изискването за притежаване на виза, шенгенската виза, изглежда, предлага „защита“, която е сходна с предлаганата от принципа „едно лице — един паспорт“, тъй като съдържа актуална снимка на детето, дори когато то е вписано в паспорта на своя родител, т.е. дори когато става въпрос за семеен паспорт, на всеки родител и на всяко дете се издава отделна виза с индивидуална снимка. Освен това, при процедурата за издаване на виза консулствата трябва да проверят дали лицето(ата), кандидатстващо(и) за виза от името на детето, е/са неговият(ите) родител(и) или законен(ни) настойник(ици). Този вид „защита“ обаче не обхваща децата на граждани на трети държави, които не се нуждаят от виза. И все пак, принципът „едно лице — един паспорт“ като препоръчван стандарт на ИКАО вече се прилага в повечето държави, за които не се изисква виза. По тази причина Комисията не смята за необходимо да се въведе изискването децата на граждани на трети държави да притежават личен, индивидуален паспорт.

5.2. Законодателство и практики на равнище ЕС

Някои от заинтересованите страни в сферата са на мнение, че изготвянето на **по-подробни насоки** и примери за най-добри практики би могло да улесни работата на гранично-пропускателните пунктове. От друга страна, би било трудно цялото разнообразие от ситуации, които срещат граничните служители, да намери отражение в официални правила и процедури.

Комисията предложи изменения в Кодекса на шенгенските граници³¹, според които общата програма за основно обучение на гранични служители трябва да включва специализирано обучение за идентифициране на ситуации, в които са замесени уязвими лица, например непридружени непълнолетни лица и жертви на трафик, и за справяне с такива ситуации. Съгласно измененията списъкът на националните центрове за контакт за консултации по въпроси, свързани с непълнолетни лица (който понастоящем се изготвя на доброволен принцип), следва да бъде официално съставен и използването му да бъде задължително при наличието на съмнения във връзка с някое от

³¹ COM(2011) 118 окончателен.

обстоятелствата, свързани с непълнолетното лице, независимо дали то пътува придружено или не придружено.

Имайки предвид голямото разнообразие от случаи при граничните проверки на деца, Комисията не смята за необходимо да прави допълнителни уточнения под формата на правни актове на ЕС. Същевременно тя е готова да проучи алтернативни начини за предоставянето на допълнителни напътствия на граничните служители, било то под формата на насоки, обучение или други средства.

Въз основа на постигнатите досега резултати и опита от съответните съвместни операции и в съответствие с текущата работа на Комисията по разработването на специални насоки за консулските служби и граничните служители относно идентифицирането на жертвите на трафик на хора, Frontex се насърчава да повиши осведомеността по въпросите, свързани с пресичането на границата от деца, като внесе подобрения в общата програма за основно обучение³² и/или разработи специален модул за обучение и/или насоки и/или семинари. Държавите членки също се насърчават да отделят по-голямо внимание на тази тема при обучението на своите гранични служители.

Безопасността на децата, изглежда, е от първостепенно значение за граничните служители: при наличието на най-малкото съмнение децата обикновено се подлагат на по-подробна проверка. Въпреки това Комисията ще разгледа възможността за адаптиране на Практическото ръководство за гранична охрана и на Наръчника за прилагане на Визовия кодекс, в които ясно да бъде посочено, че висшият интерес на детето трябва винаги да бъде от първостепенно значение.

5.3. Законодателство и практики на национално равнище

Националното законодателство и практики на държавите членки във връзка с **родителското разрешение** са доста разнообразни. Същевременно, въпреки ограниченото хармонизиране в тази сфера, практиките, които граничните служители използват при проверката на деца, са относително сходни.

Не е възможно да се направи заключение дали децата са по-добре защитени в държавите членки, в които се изисква формуляр за родителско разрешение на границата като общо правило. Някои от работещите в сферата са на мнение, че формулярите за родителско разрешение се фалшифицират лесно, а други — че разрешението е излишно допълнително затруднение особено когато за получаване на паспорта също е необходимо родителско съгласие. Няколко заинтересовани участници в сферата обаче подкрепят разработването на стандартизиран формуляр за родителско съгласие за пътуванията в Шенгенското пространство и извън него (Frontex) или за международни пътувания (ИКАО). В действителност, чрез извършването на хармонизиране пътниците ще знаят какво се изисква във връзка с родителското разрешение/съгласие на границата от придружаващото възрастно лице и от децата, които пътуват сами. Следователно Комисията и държавите членки трябва да следят дискусиите относно евентуалното разработване на образец на формуляр „Съгласие за

³² Член 5 от Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз.

пътуване“, което беше предложено от Постоянното бюро на Хагската конференция по международно частно право³³ и може да бъде разгледано допълнително от ИКАО.

Вследствие на различните разпоредби на държавите членки, особено във връзка с нуждата от родителско разрешение на границата, **предоставянето на надеждна информация на обществеността** изглежда от основно значение. Въпреки че пътниците имат незабавен достъп до информацията относно изискванията за паспорт и виза на няколко езика, изглежда, че е много трудно да се намери конкретна информация за нуждата от подкрепящи документи, като например родителско разрешение. Често информацията е налична единствено на езика на държавата членка и там, където има такава информация, често е труднооткриваема или дори в противоречие с други източници на информация. Официалният уебсайт на ЕС — порталът Еуропа — също не съдържа конкретна информация по темата. Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела започна подготвянето на информационна брошура за гражданскоправните аспекти на законното отвеждане на деца в друга държава. Брошурата ще бъде изготвена въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, и ще бъде публикувана на европейския портал e-Justice³⁴. Освен това Комисията е готова да актуализира сайта си europa.eu/travel, като използва информация от държавите членки. Държавите членки също следва да повишат значително качеството на информацията, която разпространяват сред обществеността относно изискванията за деца, пресичащи границите.

Когато граничните служители установят евентуална рискова ситуация, техните процедури и познаване на наличните **национални механизми за координиране** изглеждат различни в различните държави членки. Изглежда, че ясни национални механизми за координиране има само в няколко държави членки. Затова държавите членки се насърчават да разработят подходящи национални механизми за координиране и да уведомят гранично-пропускателните пунктове за тези механизми, така че граничните служители да знаят към кого да се обърнат и в каква ситуация и какви са отговорностите на различните участници. Специално внимание следва да се обърне на трудностите, които срещат граничните служители при намирането на баланс между защитата на интересите на детето и евентуалното възпрепятстване на пътуването му. Работата, която вече е била свършена в сферата на трафика на хора, би могла да бъде използвана като вдъхновение за разработването на подобни механизми за насочване.

И накрая, **малко са статистическите данни** относно идентифицирането на деца в рискова ситуация на границата (или относно пресичанията на границата от деца като цяло), както и относно трафика и отвлеченията на деца. За да могат да бъдат разработени повече варианти на политиката в тази област, които се основават на факти, държавите членки и Frontex се насърчават да подобрят събирането на информация и статистически данни за децата, които пресичат границите.

³³ <http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf>

³⁴ <https://e-justice.europa.eu/home.do>