

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.5.2010
COM(2010)213 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО
СЪВЕТА**

План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)

SEC(2010)534

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Предизвикателството, което представляват непридружените непълнолетни лица, се разраства: значителен брой граждани на трета държава или лица без гражданство, които са под 18 годишна възраст, пристигат на територията на ЕС, без да бъдат придружени от възрастен, който отговаря за тях, или са оставяни без придружител след влизането си на територията на ЕС¹. Всички държави-членки са засегнати от тази проблематика, макар и не в еднаква степен.

Статистическите данни за непридружени непълнолетни лица не са често срещани, нито пък последователни. Те са най-изчерпателни и сравними по отношение на онези непридружени непълнолетни лица, които кандидатстват за убежище. Съгласно данните, представени от Европейската мрежа за миграция² през 2008 г. в 22-те държави-членки³, участващи в това проучване е имало общо 11 292 молби за убежище, подадени от непридружени непълнолетни лица. През 2007 г. са подадени общо 8 030 молби за убежище. Това означава нарастване на молбите с +40,6 % в тези държави-членки през 2008 г. Непридружените непълнолетни лица са с различно гражданство, въпреки че като цяло най-много са били гражданите на Афганистан, Ирак и някои африкански държави.

Многобройни са причините за пристигането на деца от тази особено уязвима категория: спасение от войни и конфликти, бедност или природни бедствия, дискриминация или преследване; някои са изпратени от своите семейства в търсене на по-добър живот или за да имат достъп до образование и благополучие, включително медицински грижи; други се присъединяват към членове на семейството; други деца са жертви на трафика на хора с цел експлоатация, и т.н.

В своето съобщение от юни 2009 г.⁴ Комисията очерта по-нататъшното развитие на стратегията на ЕС за правата на детето⁵ и съобщи за изготвянето на план за действие относно непридружавани непълнолетни лица. Програмата от Стокхолм, одобрена от Европейския съвет на неговата среща от 10–11 декември 2009 г.⁶, приветства намерението на Комисията да разработи план за действие, който да бъде приет от Съвета и в който се съчетават мерки за предотвратяване, закрила и подпомагано връщане⁷. В своята резолюция относно Програмата от Стокхолм Европейският парламент настоя върху това, че един план за действие на ЕС следва да разглежда такива въпроси като закрила, трайни решения в името на висшия интерес на детето и сътрудничество с трети държави⁸.

¹ За целите на настоящия документ определението за „непридружавано непълнолетно лице“ е изведено от член 2, буква е) от Директива 2001/55/ЕО на Съвета.

² Обобщението и националните доклади са на разположение на уебсайта на Европейската мрежа за миграция: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

³ В проучването не участват България, Кипър, Дания, Люксембург и Румъния.

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ 17024/09, стр. 68.

⁷ Вж. също „План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“, COM(2010) 171 окончателен.

⁸ P7_TA(2009)0090.

Програмата от Стокхолм изрично иска от Комисията да „разгледа практически мерки за улесняване на връщането на голям брой непридружени непълнолетни, които не се нуждаят от международна закрила“. Извършеният анализ обаче сочи, че решенията не могат да бъдат ограничавани до връщане — това е само един от вариантите — тъй като въпросът е много по-сложен и многоизмерен и съществуват ясни граници за свободата на действие на държавите-членки при предприемането на мерки, свързани с непридружени непълнолетни лица.

В центъра на всяко действие, което засяга непридружени непълнолетни лица, Комисията поставя стандартите, установени с Конвенцията на ООН за правата на детето (UNCRC). Законодателните и финансовите инструменти на ЕС в областите на убежището, имиграцията и трафика на хора вече пряко или непряко разглеждат специфичната ситуация на непридружените непълнолетни лица и осигуряват по-висока степен на защита на техните права. Необходима е обаче по-голяма съгласуваност и повече сътрудничество в рамките на ЕС и с държавите на произход и държавите на транзит, така че ЕС и държавите-членки да предоставят конкретни и ефективни отговори. Следователно е необходим общ подход на ЕС.

Този общ подход следва да се основава на зачитането на правата на детето, както се посочва в Хартата на основните права на ЕС и в Конвенцията на ООН за правата на детето, по-специално на принципа за „висшия интерес на детето“, който следва да бъде от първостепенно значение при всяко действие, което се предприема от публичните власти по отношение на децата⁹. От основно значение е да се гарантира, че всяко дете, което се нуждае от закрила, я получава, както и че всички деца се третират на първо място като деца, независимо от своя статут на имигранти, своето гражданство или своето минало¹⁰. Подходът трябва също така да се основава на солидарност и споделяне на отговорностите между държавите-членки и с държавите на произход и държавите на транзит, както и на засилено сътрудничество с организации на гражданското общество с експертен опит в тази област и с международни организации.

След консултации с държавите-членки¹¹ и с организации на гражданското общество, и въз основа на специални проучвания, най-вече доклади на Европейската мрежа за миграция¹² и Агенцията за основните права¹³, бяха открити няколко проблема и решения. Те са представени в Плана за действие, на първо място като недостатъчни данни, а след това се определят като три основни насоки за действие: предотвратяване, регионални програми за защита, приемане и намиране на трайни решения. Защитата и принципът за висшия интерес на детето бяха включени във всички действия.

2. Данни

Без ясна оценка, основана на изчерпателни, надеждни и сравними данни не е възможно правилното оценяване на ситуацията, нито намирането на правилните решения.

⁹ Член 24 от Хартата на основните права на ЕС и член 3 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

¹⁰ Член 24 от Хартата и член 3 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

¹¹ Включително отговори на въпросник, Документ на Съвета 16869/09.

¹² Вж. доклада на Европейската мрежа за миграция.

¹³ Публикуван на 30 април 2009 г., на разположение на www.fra.europa.eu

Регламентът за статистиката¹⁴ създава задължението за държавите-членки да предават годишно разбивка на данните само за непридружени непълнолетни лица, кандидати за международна закрила. Това ограничение е причина за пропуски, които възпрепятстват една хармонизирана и пълна статистика за всички непридружени непълнолетни лица, които пристигат на територията на ЕС. Ето защо статистическите данни следва да обхващат всички непридружени непълнолетни лица.

По този въпрос Комисията и агенциите¹⁵ вече работят посредством проучвания. Съществуващите мрежи, като например Европейската мрежа за миграция, следва да подкрепят обмена на информация и данни между държавите-членки.

Необходима е повече информация относно пътищата на миграция и престъпните мрежи, за да се разработи ефективно сътрудничество с държавите на произход и държавите на транзит. Тази информация може да бъде събирана в сътрудничество с международни организации и би могла систематично да бъде включвана в миграционния профил на въпросните държави. Освен това FRONTEX създаде своята Мрежа за анализ на риска и разработи база данни с няколко показателя за незаконна миграция. Що се отнася до престъпните дейности Европол вече действа в тази област.

¹⁴ Регламент (ЕО) № 862/2007.

¹⁵ Агенцията за основните права, Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество на външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (FRONTEX), Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

Законодателна оценка и изпълнение

- Комисията ще предложи държавите-членки да използват пълния потенциал на сегашните и допълнителните разбивки по Регламента за статистиката, за да събират изчерпателни данни относно непридружени непълнолетни лица. Ако тази стъпка не постигне своите цели, изискваната информация следва да бъде събирана пряко от администрациите на държавите-членки.

Агенции и мрежи

- ЕС и неговите държави-членки следва да използват съществуващите агенции и мрежи, за да усъвършенстват събирането на данни и обмена на информация относно непридружени непълнолетни лица посредством:
 - значително подобряване на обмена на информация между държавите-членки в рамките на Европейската мрежа за миграция и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището;
 - засилване на ролята на FRONTEX и Европол при събирането и анализа на данни, като се използват всички налични ресурси, включително информацията, събрана от мрежите на служители за връзка по въпросите на имиграцията.
- FRONTEX се приканва да разработи:
 - годишна оценка въз основа на данните, събрани в рамките на мрежата на FRONTEX за анализ на риска с цел да се предостави на държавите-членки анализ на риска, свързан с непридружени непълнолетни лица, пресичащи външните граници на държавите-членки на ЕС;
 - показатели относно уязвими групи като непридружени непълнолетни в доклади от съвместни операции;
 - специален анализ на риска относно характера на заплахите, пред които са изправени непридружените непълнолетни лица.
- Европейската служба за подкрепа в областта на убежището се приканва:
 - да събира данни и да набира и анализира информация относно държавите на произход, необходими за оценка на нуждите от защита на непридружени непълнолетни лица с оглед да се подпомогне приемането на висококачествени решения;
 - да наблюдава проблема с непридружените непълнолетни лица, които са кандидати за убежище, особено в най-засегнатите държави-членки.

Събиране на информация

- Комисията ще насърчава държавите-членки и съответните агенции и мрежи да осигуряват по-изчерпателни данни по отношение на непридружените непълнолетни лица.

- Комисията ще насърчава включването на раздел относно непридружени непълнолетни лица в миграционния профил на основните държави на произход и държави на транзит.

3. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА МИГРАЦИЯ И ТРАФИК В УСЛОВИЯ, КОИТО НЕ СА БЕЗОПАСНИ – ПОВИШАВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ ЗА ЗАЩИТА

3.1. Предотвратяване

Първата стъпка за ефективно справяне с проблема на непридружени непълнолетни лица е предотвратяването на миграцията и трафика на деца в условия, които не са безопасни. Действията и политиките следва да бъдат разграничени според групата, към която принадлежат непридружените непълнолетни (например кандидати за убежище, жертви на трафик на хора, непълнолетни, които влизат незаконно на територията на ЕС с цел работа или други) и/или държавата или региона на произход. Участието на държавите на произход и държавите на транзит, както и сътрудничеството на организации на гражданското общество и международни организации, които действат на място, са от основна важност и не накърняват правото на непридружените непълнолетни лица да търсят международна закрила в ЕС.

Могат да бъдат очертани четири основни насоки на намеса. Първо, необходимо е ЕС и държавите-членки да продължат своите усилия за интегриране на въпросите на миграцията, и по-специално на миграцията на непридружени непълнолетни лица, в сътрудничеството за развитие, в такива ключови области като намаляване на бедността, образование, здравеопазване, трудова политика, човешки права и демократизация и възстановяване след конфликт. Тези усилия ще спомогнат за справянето с първопричините за миграция и за създаването на среда, която позволява на децата да израстват в своите държави на произход с добри перспективи за лично развитие и достоен стандарт на живот.

Други две насоки могат да бъдат пряко ориентирани към децата и към тези, които са или могат да бъдат в контакт с тях. В държавите на произход и държавите на транзит следва да се насърчават целенасочени дейности за повишаване на осведомеността и обучения с цел по-добро идентифициране и защита на потенциалните жертви на трафик на хора. Тези дейности следва да са насочени към по-широката общественост, както и към потенциалните жертви и техните общности, към правоприлагащи служители, гранични служители и други заинтересовани участници. Подобни дейности следва да се концентрират върху информирането на децата и техните семейства за рисковете, свързани с незаконната миграция към ЕС, за алтернативните възможности за образование, обучение и работа в тяхната държава на произход и за законните начини за образование в ЕС. Други дейности могат да включват целенасочена работа на местно равнище чрез училищата и във взаимодействие с общностите на произход. Служители, които са специално обучени в основните области на емиграцията и трафика на хора, биха могли да оценяват рискови ситуации и да предприемат действия на ранен етап.

Също така е важно диаспорите в ЕС да бъдат привлечени в тези дейности за повишаване на осведомеността в държавите на произход, както и да се използват неофициални канали на комуникация с общностите на произход, за да се разсеят митовете за живота в Европа. Следва да се вземе под внимание и ролята на медиите в държавите на произход.

На последно място, ЕС ще продължи да насърчава развитието на системи за защита на децата, които свързват съответните служби във всички социални сектори, с цел предотвратяване и отговор на рисковете от насилие, злоупотреба, експлоатация и пренебрегване на децата, за подкрепа на децата, които не са под грижата на своите семейства и за предоставяне на защита на деца в институции. ЕС също така ще продължи да подкрепя системи за вписване в регистър при раждането, които имат важна роля за защита на децата, тъй като гарантират, че всяко дете има юридическа самоличност и по този начин има достъп до своите законни права.

Дейностите в тези области могат да бъдат подкрепяни от инструментите на ЕС за външно сътрудничество, като например Тематичната програма за сътрудничество с трети държави в областта на миграцията и убежището (наричана по-нататък „Тематичната програма“), географски инструменти като Европейския фонд за развитие, Инструмента за предприежинителна помощ, Европейския инструмент за съседство и партньорство, географските програми на Инструмента за сътрудничество за развитие. Също така следва да се осигури координация със съответните вътрешни източници на финансиране.

Финансиране

Инструментите за външно сътрудничество на ЕС и на държавите-членки следва:

- да бъдат използвани пълноценно по добре координиран начин за финансиране на проекти в трети държави с цел да се предотврати миграция и трафик на деца в условия, които не са безопасни, по-специално чрез предоставянето на алтернативи в държавата/региона на произход, които да облагодетелстват децата.
- да финансират в партньорство с централните и местните органи на държавите на произход, организации на гражданското общество и международни организации:
 - целенасочени програми за повишаване на осведомеността за деца, изложени на риск, както и други видове превантивни действия на местно равнище, в училищата, общностите и семействата.
 - обучение на специализиран персонал в основните региони на произход за откриване на ситуации на риск и за намеса в рамките на семействата и общностите.
 - проучвания в основните държави на произход с цел по-добро разбиране на причините, които карат децата да мигрират, организирано или самостоятелно.
- спомагателни дейности, целящи защитата на децата от всяка форма на насилие или експлоатация, по-специално разработването на системи за защита на децата и за вписване в регистър при раждането.

Отношения с трети държави

ЕС и държавите-членки следва:

- редовно да включват въпросите, свързани със защитата на децата, в диалога между ЕС и трети държави относно човешките права и миграцията.
- систематично да проучват възможността за включване в споразумения с трети държави на специални разпоредби, които се отнасят до миграцията на непридружени непълнолетни лица и способстват за сътрудничеството по такива въпроси, като

предотвратяване на миграцията, откриване на семействата, връщане или реинтеграция.

Борба срещу трафика на хора

ЕС и държавите-членки следва:

- да засилят действията по отношение на децата, жертви на трафик на хора, като подпомагат и защитават тези деца на най-ранен етап, насочвайки ги към специализираните служби в държавата, в която те са открити. Такава помощ следва да включва най-малкото мерките, предвидени в Директивата относно жертвите на трафик на хора¹⁶.
- да укрепват капацитета на трети държави за борба с трафика на хора, както и за защита и подкрепа на непридружени непълнолетни лица в съответствие с висшия интерес на детето и международните стандарти и конвенции, независимо от гражданството на такива лица.
- да прилагат мерките за предотвратяване от Документа за действие относно трафика на хора и да подкрепят регионални инструменти за борба с трафика на хора.

Визи и информация

- Консулските служби на държавите-членки следва задълбочено да оценяват молбите за виза, подадени от името на деца.
- Комисията ще включи специална справка относно непридружени непълнолетни лица в Портала за имиграция, за да усъвършенства информацията, предоставяна на потенциални мигранти.

3.2. Програми за защита в трети държави

Без да се нарушават задълженията на ЕС за предоставяне на защита на тези, които се нуждаят от нея, непълнолетните лица не трябва да бъдат заставяни да предприемат опасни пътувания към ЕС, за да търсят международна закрила. Ето защо е важно да се създадат и/или да продължат да бъдат финансирани програми за защита в близост до държавите на произход.

В съответствие с Насоките на ЕС за правата на детето¹⁷ ЕС ще продължи да налага на получателите на финансиране от ЕС високи стандарти за защита и помощ за непридружени непълнолетни лица; проектите следва да включват най-малко учебна инфраструктура, медицински грижи, както и информация за правата на непълнолетните и относно процедурите.

ЕС и държавите-членки следва да продължат:

Финансиране

¹⁶ Директива (ЕО) № 2004/81 на Съвета.

¹⁷ Насоки на ЕС за утвърждаването и защитата на правата на детето, Съвет на ЕС, *Насоки на ЕС относно правата на човека и международното хуманитарно право*, 2009 г.

- да финансират дейности, целящи предоставянето на защита и помощ на непълнолетни кандидати за убежище и бежанци, включително дейности, насочени срещу експлоатация и насилствено набиране, например от престъпни групи.

Отношения с трети държави

- да подкрепят трети държави с оглед на засилването на техния законодателен и административен капацитет за идентифициране на непълнолетни кандидати за убежище и жертви на трафик на хора и за създаване на специфични програми за помощ.
- да включват дейности за помощ и защита на децата в рамките на регионални програми за защита, които следва да бъдат разширени, за да обхванат други ключови региони по отношение на миграционните потоци към ЕС и по отношение на нуждите за защита.

4. ПРИЕМАНЕ И ПРОЦЕСУАЛНИ ГАРАНЦИИ В ЕС

От момента, в който непридружено непълнолетно лице бъде открито на външната граница или на територията на ЕС и до намирането на трайно решение, следва да се прилагат мерки за приемане, както и достъп до съответните процесуални гаранции. Специализираните организации на гражданското общество следва да бъдат приканени да играят по-активна роля през целия процес. Необходимо е да се предприемат подходящи мерки, за да се осигури гладък преходен период за онези деца, които навършвайки 18 години и ставайки възрастни, може да са изправени пред опасността да загубят тази защита и помощ.

4.1. Процедури при първи контакт и стандарти за защита

Приложимите инструменти на ЕС за миграция вече съдържат разпоредби за засилена защита на непридружени непълнолетни лица. Тези разпоредби обаче зависят от конкретния контекст, тъй като се прилагат за кандидати за убежище, бежанци, незаконни мигранти или жертви на трафик на хора. Освен това те не предоставят едни и същи стандарти на приемане и помощ. Също така в някои държави-членки изникват специфични трудности, свързани с гранични случаи/транзитни зони. Тези потенциални пропуски, свързани със защитата, следва да бъдат преодоляни.

По-конкретно законодателството на ЕС не предвижда назначаването на представител от момента, в който непридруженото непълнолетно лице е открито от властите, а именно преди съответните инструменти да бъдат приведени в действие. Представителството е изрично упоменато само в случаите на кандидати за убежище. Въпреки че Директивата за връщането, Директивата за временна закрила, Директивата относно жертви на трафика на хора¹⁸ и съответните международни инструменти¹⁹ предвиждат важни гаранции за непридружени непълнолетни лица, на държавите-членки е оставена известна свобода по отношение на тълкуването. Освен това няма общо разбиране относно правомощията, квалификацията и ролята на представителите.

¹⁸ Директива 2008/115/ЕО, Директива 2001/55/ЕО и Директива 2004/81/ЕО.

¹⁹ В своя Общ коментар № 6 (2005 г.) „Третиране на непридружени деца извън тяхната държава на произход“ Комитетът по правата на детето идентифицира международни стандарти относно третирането на непридружени непълнолетни, които произтичат от UNCRC.

Непридружените непълнолетни лица следва да бъдат информирани за своите права и да имат достъп до съществуващите механизми за подаване на жалба и за мониторинг.

Когато бъдат открити непридружени непълнолетни, те следва да бъдат разделени от възрастните, с цел непълнолетните да бъдат защитени и да бъдат прекъснати връзките с трафиканти или контрабандисти и да се избегне (повторна) виктимизация. Още от първия контакт е от ключова важност предоставянето на защита, както и ранното профилиране на категорията непълнолетен, тъй като това може да спомогне за идентифицирането на най-уязвимите непридружени непълнолетни. Прилагането на различните мерки, предвидени в законодателството, както и изграждането на доверие са належащи за придобиването на полезна информация за идентифициране и за откриване на семейството, за гарантиране, че непридружените непълнолетни няма да изчезнат, за идентифицирането и преследването на трафиканти и контрабандисти.

На непридружените непълнолетни винаги следва да бъде предоставяно подходящо настаняване, а те да бъдат третираны по начин, който изцяло съответства на техния висш интерес. Когато при изключителни обстоятелства задържането е оправдано, то следва да се използва единствено като крайна мярка, за най-краткия възможен срок и като в най-голяма степен се отчита висшият интерес на детето.

Друга основна тревога е изчезването на непридружени непълнолетни, които би следвало да са под грижите на националните органи. Някои от тях (отново) стават жертва на трафиканти, други се опитват да се присъединят към членове на своето семейство или към общности в други държави-членки и/или в крайна сметка започват незаконна работа и живеят при унижителни обстоятелства.

Законодателна дейност:

- ЕС следва да приеме високи стандарти за защита на непридружени непълнолетни лица като приключи преговорите по преразглеждането на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището²⁰ и като приеме по-последователно законодателство относно трафика на хора²¹ и сексуалната експлоатация на деца²².
- Комисията ще гарантира правилното прилагане на законодателството на ЕС и въз основа на оценка на въздействието ще прецени дали е необходимо въвеждането на

²⁰ Предложения за изменение на: Директива 2003/9/ЕО на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, COM(2008)815; Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна, COM (2008)820; Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатыци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция, COM (2008) 825; Директива 2005/85/ЕО на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки, COM(2009)554; и Директива 2004/83/ЕО на Съвета относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила, COM(2009)551.

²¹ Предложение за Директива относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите и за отмяна на Рамково решение 2002/629/ПВР, COM(2010)95 окончателен.

²² Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със сексуалното малтретиране, сексуалната експлоатация на деца и детската порнография и за отмяна на Рамково решение 2004/68/ПВР, COM(2010)94 окончателен.

целенасочени изменения или на специален инструмент за определяне на общи стандарти относно приемането и помощта за всички непридружени непълнолетни по отношение на настояничеството, юридическото представителство, достъпа до настаняване и грижи, първоначалните интервюта, образователните услуги и подходящите медицински грижи и т.н.

Анализ и обмен на информация

- ЕС следва да оцени различния опит, който съществува за предотвратяване на изчезването на непълнолетни лица и за насърчаване на най-добри практики.
- Държавите-членки се приканват:
 - да дават приоритет на използването на сигналите за изчезнало лице в Шенгенската информационна система за случаи на укриване или изчезване;
 - да разгледат възможността за въвеждане на механизми за наблюдение на качеството на настояничеството, като по този начин се гарантира, че висшият интерес на детето се съблюдава през целия процес на вземане на решение и по-специално да се гарантира предотвратяване на злоупотреба.

Агенции

- Европейската служба за подкрепа в областта на убежището се приканва да организира обучения и да разработи най-добри практики по отношение на условията за приемане, процедурите за убежище и интегрирането на непридружени непълнолетни.
- FRONTEX се приканва:
 - да включи в програмата за обучение на граничните служители специален модул за начините за откриване на особено уязвими ситуации, свързани в непридружени непълнолетни, като например непълнолетни, жертви на трафик на хора.
 - да включи в работните договорености, които се сключват с трети държави, отделен параграф относно уязвими групи, включително непридружени непълнолетни,
 - да предоставя техническа помощ на граничните органи в трети държави по отношение на мерки, свързани с границите и отнасящи се до непридружени непълнолетни.

Финансиране

Комисията ще:

- използва наличните средства ефективно в подкрепа на европейските мрежи на настояници, за обмен на най-добри практики и за разработването на насоки, общи учебни планове и обучения, и т.н.
- финансира държавите-членки, когато отговарят на условията за допустимост, при създаването на места за приемане, които отговарят на специфичните нужди на непридружени непълнолетни.

4.2. Определяне на възрастта и откриване на семейството

Въпросът за определяне на възрастта е от ключово значение, тъй като това дава начало на редица процесуални и правни гаранции в съответното законодателство на ЕС, както и на задължението за спазване на изискванията за защита на личните данни при записване на информацията относно непридружени непълнолетни лица в базите данни, като например „Евродак“.

Процедурите и техниките за определяне на възрастта се различават и често възникват опасения по отношение на тяхната надеждност и пропорционалност. Не винаги е гарантирана възможността за обжалване²³. Както подчертават експертите, настойникът следва да присъства на всички етапи на процедурата и децата следва да бъдат третирани като такива до доказване на противното.

Откриването на семейството е ключов елемент на принципа за гарантиране на единството на семейството. То е свързано също така със задълженията, предвидени в съответните инструменти на ЕС, т.е. непълнолетно лице не може да бъде изведено, ако не бъде върнато на член на неговото семейство, назначен настойник или подходящ приеман център в държавата на връщане. Държавите-членки обаче срещат големи трудности при откриването на семейства.

- Комисията ще издаде Насоки за най-добри практики в съдействие с научни и юридически експерти и в сътрудничество с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, която ще подготви техническа документация относно определянето на възрастта.
- Европейската служба за подкрепа в областта на убежището се приканва да организира обучения относно определяне на възрастта, да подготви модул в рамките на Европейския учебен план за убежището и ръководство с най-добри практики.
- Държавите-членки следва да използват Визовата информационна система (ВИС), след като тя започне да функционира, за да проверяват самоличността на непридруженото непълнолетно лице, ако то е регистрирано и съгласно условията на член 19 от Регламента за ВИС²⁴.
- Комисията ще:
 - подпомага държавите-членки, когато те си оказват взаимна помощ при откриването на семейства в държави, където една от държавите-членки е създадала функциониращи мрежи за тази цел.
 - насърчава общ подход (т.е. насоки за най-добри практики) за определяне на възрастта и за откриване на семейството, включително как следва да се подходи към тези въпроси в случай на обжалване.

²³ Вж. доклада на Европейската мрежа за миграция.

²⁴ Регламент (ЕО) № 767/2008.

5. НАМИРАНЕ НА ТРАЙНИ РЕШЕНИЯ

Трайните решения следва да бъдат определяни въз основа на индивидуална оценка на висшия интерес на детето и следва да отговарят на един от следните варианти:

- връщане и реинтегриране в държавата на произход;
- предоставяне на статут на международна закрила или друг правен статут, който дава възможност на непълнолетните успешно да се интегрират в държавата-членка на пребиваване;
- презаселване

- Компетентните органи следва да вземат решението за бъдещето на всяко непридружено непълнолетно лице в най-кратките възможни срокове (ако е възможно в рамките на най-много 6 месеца), като отчитат задължението да се направи опит за откриване на семейството, да се разгледат други възможности за реинтегриране на непълнолетното лице в неговото общество по произход и да се оцени кой вариант е в съответствие с висшия интерес на детето.

5.1. Връщане и реинтегриране в държавата на произход

Вероятно в много от случаите висшият интерес на детето е то да бъде събрано със своето семейство и да израсне в своята собствена социална и културна среда. Като се отчита това държавите-членки следва да окуражават разработването на новаторски партньорски решения с трети държави на произход и трети държави на транзит, например чрез финансиране на редица дейности по образование и обучение. Връщането обаче е само един от вариантите и висшият интерес на детето следва винаги да бъде определящият фактор. Следва да се дава приоритет на доброволното заминаване.

Директивата за връщането²⁵ съдържа редица обвързващи правни гаранции, свързани с непълнолетни лица, които следва да бъдат транспонирани в националното законодателство до декември 2010 г., като така ще доведат до значителни подобрения в някои държави-членки. Въпреки това в законодателството на ЕС съществуват някои пропуски по отношение на защитата на непридружени непълнолетни лица. По-конкретно държавите-членки имат възможността да изключват от приложното поле на директивата граждани на трети държави, които са заловени във връзка с незаконно преминаване на тяхната външна граница. Следователно непридружените непълнолетни лица, които попадат в тази категория може да не са в състояние да се възползват от правните гаранции в тази директива. Държавите-членки обаче са обвързани от гаранциите и основните права, които се съдържат в националното законодателство, в Хартата за основните права на ЕС, в Конвенцията на ООН за правата на детето и в инструментите на Съвета на Европа. Тази ситуация следва да се разгледа допълнително.

Освен това, въпреки че настояничеството, предвидено за кандидати за убежище и помощта, изисквана в процеса на връщане, се различават, следва да се отчита нуждата от приемственост на помощта при процедурите за убежище и за връщане.

²⁵ Директива (ЕО) № 2008/115 на Съвета.

Споразуменията на ЕС за реадмисия изцяло обхващат непълнолетните лица. Въпреки това, тъй като тези споразумения следва да се прилагат в съответствие с гаранциите, предвидени в други актове на достиженията на правото на ЕС, те не съдържат специални разпоредби за защита на непълнолетни лица.

Предоставянето на помощ на непълнолетните лица следва да бъде постоянен и стабилен процес, който следва да включва етапа на връщане и етапа след връщането. Във всички случаи връщането следва да се извърши по начин, който е безопасен, подходящ за деца и съобразен с пола. Предизвикателствата, свързани с това, са да се гарантира, че непълнолетните лица се връщат в пълно съответствие с международните стандарти и че те ще бъдат приети в своята среда на произход. От ключова важност е работата на място за убеждаване на семействата и на общностите да приветстват връщането на непълнолетното лице, както и за предотвратяване на заклеимяването и по-нататъшното виктимизиране в случаи на трафик на хора. Това може да се постигне чрез предоставяне на възможността за участие в курсове за образование и обучение и чрез подпомагане на държавите на произход да предоставят на децата и на младите хора перспективи за обучение и за работа, като се използват съществуващите финансови инструменти. Реинтегрирането също следва да се наблюдава, за да се избегне възникването на сериозни проблеми.

Мерки, насочени към спазването на разпоредбите на Директивата за връщането, свързани с непълнолетни лица, отговарят на условията за допустимост²⁶ по Европейския фонд за връщане. Подпомагането на трети държави при справянето с проблеми, свързани с непридружени непълнолетни, продължава да бъде приоритет и на Тематичната програма. Държавите-членки и държавите извън границите на ЕС следва да използват тези ресурси по-целенасочено.

Комисията ще:

Финансиране

- даде приоритет на финансирането на конкретни дейности, свързани с непридружени непълнолетни, от Фонда за връщане и от Тематичната програма, включително:
 - проекти, които предвиждат наблюдение и последващи действия след връщането, особено в случаи на деца, жертви на трафик на хора;
 - насърчаване на събирането на деца с техните родители чрез действия за откриване на семейството в държавите-членки и в държавите на произход;
 - подпомагане на семействата и на общностите при реинтегриране;
 - подпомагане на органите на държавите на произход при справяне с връщането, създаване на образователни центрове, подпомагане на семействата и върнатите непълнолетни лица, защита на жертвите на трафик на хора и предотвратяване на повторното виктимизиране и т.н.;
- изследвания и проучвания;

²⁶

Вж. документа SOLID 2008-21.

- подпомагане на проекти и политики, които създават възможности за образование и обучение в държавите на произход, открити за всички непълнолетни лица.

Мониторинг на законодателството

- публикува проучване на съществуващите практики и законодателство в държавите-членки относно връщането на непридружени непълнолетни и положението на непридружени непълнолетни, които попадат в обхвата на споразумения за реадмисия.
- насърчава най-добрите, съобразени с децата, практики в държавите-членки.

5.2. Статут на международна закрила, друг правен статут и интегриране на непридружени непълнолетни лица

На непридружени непълнолетни лица може да бъде предоставен статут на бежанци или статут на лице, което се ползва от субсидиарна закрила, при условията, предвидени в законодателството на ЕС. Предвид тяхното особено уязвимо положение, от особено значение са мерките за подпомагане на тяхното интегриране в приемащото общество. Такива дейности могат да бъдат финансирани по Европейския фонд за бежанците.

Законодателството и политиките на ЕС не разглеждат ситуацията на непълнолетни, които не могат да бъдат върнати, като оставят предоставянето на разрешения за пребиваване поради хуманни, хуманитарни или други основания на националното законодателство. В случаите, когато връщането не е възможно или се счита, че интегрирането в държавата на пребиваване съответства на висшия интерес на детето, на непридруженото непълнолетно лице следва да се предостави правен статут, който му дава право най-малкото на същите права и защита, както преди, както и следва да му бъде осигурено подходящо настаняване. Непълнолетните следва да бъдат подкрепяни в техните усилия за успешно интегриране в приемащото общество.

Финансиране

Държавите-членки се приканват да използват в максимална степен съществуващите възможности за финансиране по Европейския фонд за бежанците и Фонда за интегриране на граждани на трети държави.

- Комисията ще:
 - засили дейностите, свързани с непридружени непълнолетни лица, при определянето на приоритетите за действия на Общността в годишните работни програми, приемани за тези фондове.
 - обмисли възможността как по-добре да включи въпросите, свързани с непридружени непълнолетни лица в следващото поколение от финансови инструменти след 2014 г. в областта на управлението на миграцията.
 - финансира проекти за интегриране на непридружени непълнолетни с правен статут, като се обръща особено внимание на програми, насочени към подпомагане на възстановяването на жертви на насилие, насочено към децата, или жертви на трафик на хора.

Разработване на политика

- Специфичният въпрос за непридружените непълнолетни лица следва да бъде доразвит в политиките за интеграция на държавите-членки и на ЕС посредством обмена и разработването на най-добри практики и т.н.
- Комисията ще:
 - разгледа специфичните предизвикателства, свързани с непридружените непълнолетни лица в новата програма на ЕС за интеграция на мигрантите.
 - разгледа специфичното положение на непридружените непълнолетни лица в планираното проучване относно третирането на граждани на трети държави, които пребивават незаконно и които временно не могат да бъдат върнати, и ще оцени нуждата и целесъобразността от създаването на обща рамка по отношение на непридружените непълнолетни лица, които не могат да бъдат върнати.

5.3. Презаселване

Презаселването в ЕС на непридружени непълнолетни лица, които са бежанци в трети държави, също би могло да бъде възможно след внимателно разглеждане на висшия интерес на детето и ако не съществува друго трайно решение²⁷. При такива преценки държавите-членки ще продължат да работят в тясно сътрудничество с Върховния комисар за бежанците към ООН и със съответните организации на гражданското общество.

²⁷ COM(2009) 447.

- Комисията ще насърчава държавите-членки да продължат да използват в максимална степен възможностите за финансиране, налични по Европейския фонд за бежанците във връзка с дейности за презаселване.
- Комисията и държавите-членки следва да гарантират отчитането на специфичните нужди на непълнолетните при изпълнението на предложената Съвместна програма на ЕС за презаселване.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият план за действие цели да предостави конкретни отговори на предизвикателствата, поставени от пристигането на голям брой непридружени непълнолетни лица на територията на ЕС, като същевременно се зачитат правата на детето и принципът за висшия интерес на детето. Той следва да се разглежда като отправна точка за един дългосрочен процес, а неговото прилагане зависи от подкрепата и работата на всички заинтересовани страни: институциите и агенциите на ЕС, държавите-членки, трети държави и гражданското общество. През идните години ще бъдат предложени по-нататъшни действия и могат да бъдат предприети други проучвания, анализи и оценки на въздействието.

Комисията ще докладва за прилагането на настоящия план в средата на 2012 г. и през 2015 г. и може да предложи преразглеждане на Плана за действие и/или допълнителни действия.