

Защита на правата на непридружените деца по границите на ЕС съгласно Пакта на ЕС за миграцията и убежището

Съвместен анализ и препоръки на НПО

“ Животът е нещо толкова ценно, че няма време за губене. Всяка година, в която не мога да продължа напред в живота си, е изгубено време¹.

Ехсан, 17-годишен през 2023 г., когато влиза в ЕС.



Картина нарисувана от непридружено дете, живеещо в приют някъде в Европа

ПОДПИСАЛИ

ARSIS Association for the Social Support of Youth, Greece ▪ Better Days Greece ▪ BurnF e.V. (Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) Caritas Europa ▪ Center for Legal Aid - Voice in Bulgaria ▪ Centre for Peace Studies, Croatia ▪ Council of Refugee Women in Bulgaria ▪ Deutsches Kinderhilfswerk e.V. ▪ ECPAT Deutschland e.V. ▪ Equal Rights Beyond Borders ▪ European Network Against Racism ▪ Foundation for Access to Rights, Bulgaria ▪ Fundația Noi Orizonturi, Romania ▪ Greek Council for Refugees ▪ International Rescue Committee (IRC) ▪ JRS Romania ▪ Kindernothilfe e.V. ▪ Kinderrechtencoalitie Vlaanderen ▪ Lighthouse Relief, Greece ▪ Movement for Peace, MPDL ▪ Network for Children's Rights, Greece ▪ PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) ▪ Reachout Foundation, Bulgaria ▪ Samos Volunteers, Greece ▪ Schedia-Center for Artistic and Pedagogical Training, Greece ▪ SOS Villaggi dei Bambini Italia ▪ Terre des Hommes Germany ▪ Terre des hommes ▪ The Rule of Law Institute, Poland

1. Имената на децата са променени, а държавата, за която се отнасят, е заличена, за да се запази анонимността им

1

ВЪВЕДЕНИЕ

Новите и продължителни конфликти и нестабилност, насилието, преследването, последиците от изменението на климата, икономическите трудности и продоволствената несигурност принуждават хората, включително децата, да предприемат опасни пътувания, за да стигнат до Европа. При ограничен или никакъв достъп до безопасни маршрути децата в движение, особено непридружените деца, са изложени на непрекъснато насилие от страните си на произход, по време на пътуването и дори след пристигането си в Европа. По данни на Евростат 41 525 непридружени деца са подали за първи път молба за убежище в страни от ЕС през 2023 г., а 23 630 – през първите девет месеца на 2024 г. Според скорошен доклад на УНИЦЕФ за държавите по Балканския маршрут (Гърция, Италия, България, Сърбия и Босна и Херцеговина), включително трите основни държави, от които се влиза за първи път в ЕС, „*продължава да се съобщава за значителен брой отблъсквания и задържания, както и за психологическо и физическо насилие, докато недостатъчните механизми за идентифициране, насочване, индивидуално управление на случаите и определяне на най-добрия интерес, както и ограничената наличност на услуги за алтернативна грижа и законно настояичество, изострят уязвимостта на децата в движение*“.

ЕС и неговите държави членки имат правно и морално задължение да защитават децата на своя територия. Тъй като държавите членки се подготвят за националното прилагане на Пакта на ЕС за миграцията и убежището (Пакта на ЕС), от решаващо значение е те да адресират слабостите в своите системи и да въведат ефективни мерки за защита на непридружените деца по границите си.

Въпреки че институциите на ЕС твърдят, че новите и засилени гаранции на Пакта на ЕС „значително ще подобрят защитата на непридружените деца и семействата с деца“, основавайки се на нашата работа на място ние сме загрижени, че някои от разпоредбите на Пакта на ЕС са на път да запазят много от най-тревожните елементи на настоящите практики, включително расовото профилиране и дискриминацията, особено по отношение на децата, търсещи закрила. На първо

място, Пактът на ЕС не успя да реши критичния въпрос за разпределението на отговорността на държавите на първо влизане, и предизвиква тревога по отношение на акцента върху обременяващите административни връщания и дерогациите от правилата за предоставяне на убежище при „кризисни“ сценарии. В резултат на това е вероятно да продължат нарушенията на правата по границите, като например отблъскванията. Освен това ускорената оценка на уязвимостта на границите може да породни проблеми с неточности. Това може да доведе до нарушаване на правата на децата и младежите не на последно място, ако те са погрешно регистрирани като възрастни. Освен това разпоредбите по време на проверката, включително липсата на ясно определени критерии за оценяване на непридружените деца като потенциални „рискове за сигурността“, по-специално когато се оценяват като „склонни към насилие“, вероятно ще увеличат задържането, особено *де факто*. И накрая, следва да се въведат разпоредби, така че независимите механизми за наблюдение от страна на държавите членки да бъдат наистина независими, да бъдат разширени, така че да обхванат достъпа до територията, и да бъдат съобразени с интересите на децата, за да се гарантира, че докладите за нарушения на правата на човека по границите се разглеждат ефективно.

Настоящото кратко изложение съчетава анализ на Пакта на ЕС, направен от нашите организации, с данни от практиката, основани на богатия ни опит в подпомагането на непридружени деца, които подчертават рисковете, на които са изложени децата поради недостатъците на сегашните политически рамки и практики (раздел 2). Освен това краткият текст предлага конкретни препоръки за държавите-членки на ЕС за засилване на мерките за защита на непридружените деца по границата при планиране на националното прилагане на Пакта на ЕС (раздел 3).



2

ПОВИШЕНИ РИСКОВЕ ЗА ПРАВАТА НА НЕПРИДРУЖЕНИТЕ ДЕЦА ПО ГРАНИЦИТЕ В КОНТЕКСТА НА ПРИЛАГАНЕТО НА ПАКТА НА ЕС

Пактът на ЕС съдържа редица гаранции за защита на непридружените деца, като например „бързо назначаване на представител“, „ограничени обстоятелства за преминаване на непридружено непълнолетно лице през ускорена процедура“, „оценка на възрастта, която се извършва чрез мултидисциплинарни методи (включително психосоциална оценка от квалифицирани специалисти)“, „безплатни правни консултации“, „задържане като крайна мярка“, „достъп до образование при задържане“ и „освобождение от процедурата на границата, освен ако непълнолетното лице не представлява заплаха за националната сигурност“. Повечето от тези гаранции не са нови и вече са били предвидени в националното законодателство и в разпоредби от правото на Европейския съюз, международни договори и инструменти за правата на човека. Тези правни рамки дават приоритет на висшия интерес на децата, закрилата от увреждане и достъпа до процедури за предоставяне на убежище и се основават на принципите на забрана за връщане, забрана за задържане на деца, право на единство на семейството и предоставяне на специални грижи за непридружени деца. Проблемът обаче е, че тези разпоредби не се спазват на практика от много държави членки, като в целия ЕС се наблюдава неефективно определяне на възрастта, задържане, отблъскване и насилие по границите, както и утежняващи фактори като расово профилиране и дискриминация.

Редица организации за закрила на детето вече се изказаха критично за Пакта на ЕС и поискаха яснота и прозрачност относно прилагането на някои от неговите разпоредби и потенциалното въздействие върху децата. **Въпреки твърденията, че Пактът на ЕС ще осигури по-добра защита на децата, долуподписаните организации се опасяват, че съществуващите недостатъци, които излагат на риск правата на децата, не са отстранени.**

2.1 Необходимост от предотвратяване на продължаващите нарушения на правата по границите

“Чувствам се толкова зле през цялото време, когато видя нараняванията си, си спомням всичко, което ми направиха, не мога да го забравя, помня всичко. Елхан, 17-годишен към момента на отблъскването си от страна в ЕС.

Случаите на отблъскване, неофициално задържане и други форми на насилие срещу непридружени деца са подробно документирани и докладвани от международни организации, регионални институции, неправителствени организации и организации на гражданското общество, както и от разследващи журналисти в целия ЕС.

Международният спасителен комитет (IRC) и Фондацията за достъп до права - ФАР интервюираха 66 непридружени деца, които са подкрепили в България, Гърция, Италия и Сърбия през 2023 г. 51% от тези, които се опитват да влязат в България, и 70% от тези, които се опитват да влязат в Гърция, съобщават за отблъскване и различни форми на насилие, като повечето деца определят отговорните за насилието, на което са били подложени, като правоприлагащи органи. Това включва физическо и психологическо насилие, принудително събличане, кражба на лични вещи, лишаване от вещи от първа необходимост и неофициално задържане при унизителни условия, което води до излагане на опасни и животозастрашаващи условия и среда. Описанията на децата, интервюирани от IRC и Фондация за достъп до права - ФАР, са сходни с тези, документирани от други участници, което показва общи и систематични практики по различните граници на ЕС и предполага, че тези нарушения не са дело на недобросъвестни агенти, а по-скоро „де факто обща политика“, както е описано от докладчика на ООН за правата на мигрантите през 2022 г.

Взимайки предвид, че Пактът на ЕС поставя акцент върху по-строгия контрол на външните граници като една от обявените му цели, както и преобладаващите политически нагласи в ЕС по отношение на миграцията, държавите членки, които се явяват първи страни на влизане на бежанците в ЕС, вероятно ще прибегнат до по-агресивен отговор на нерегламентираното пресичане, включително и до отблъскване. Ако не се постигне по-справедливо разпределение на отговорностите и ефективно прилагане на мерките за солидарност, непропорционалният натиск върху държавите членки, които са основни входни пунктове към ЕС, ще продължи, което от своя страна, поражда риск докладанията

за отблъскване и нарушения на правата по границите да продължат и евентуално да се увеличат

Фокусът на Пакта на ЕС върху повишаването на ефективността и броя на връщания на търсещи закрила лица в техните страни на произход или транзитно преминаване може допълнително да стимулира отблъскването като начин за държавите-членки да заобиколят сложните процеси, свързани с официалната обработка и връщането на търсещите закрила, особено на непридружените деца.

Освен това, макар че Регламентът за кризите позволява на държавите да се отклоняват от задълженията си в случаи на „криза, инструментализиране и формализирани обстоятелства“, поради неясните му формулировки съществува риск дерогациите да се използват като норма, а не като изключение, което да доведе до повече, а не до по-малко безредици по границите на ЕС, като се понижат стандартите в областта на убежището и границите.



2.2 Необходимост от ефективно ресурсно осигуряване на процесите на скрининг, приемане и предоставяне на убежище

“Мислеха, че съм голям, но аз бях малък. Питат те откъде си и нищо друго. Ашраф, който е на близо 17 години през 2022 г., когато влиза в ЕС.

Ускорените процедури, въведени в Пакта на ЕС, в съчетание със сериозния кадрови недостиг и недостатъчно ресурсно обезпечените национални системи и системите за убежище и приемане, може да не позволят адекватно идентифициране на непридружените деца и точна оценка на тяхната възраст. Тези системи могат да пренебрегнат специфичните им нужди и уязвимост, което да доведе до неадекватно разглеждане на техните молби за убежище и нужди от закрила и дори до изключването им от процедурите за събиране на семейството. Например в Гърция между април 2021 г. и март 2023 г. е имало 1 024 случая на оспорване на възрастта, като в 37 % от тях е установено, че засегнатите лица са деца. Въпреки че е възможно проверките на самоличността и сигурността да бъдат извършени в кратки срокове, съществува значителен риск оценките на уязвимостта да бъдат прибързани или дори пропуснати в името на бързината - нещо, което наскоро се наблюдаваше при изпълнението на споразумението между Италия и Албания.

Други сериозни рискове са свързани с липсата на ясно определени критерии, според които непридружените деца могат да бъдат оценявани като рискове за сигурността и съответно насочвани към ускорена гранична процедура, която може да не позволи подробно разглеждане на техния случай, по-специално, когато са оценени като „агресивни“. Освен това възможността за използване на „пропорционална степен на принуда“ спрямо децата за събиране на биометрични данни може потенциално да ги изложи на увреждане и насилие, без да има яснота какво представлява „пропорционалната степен“.

Бяха изразени опасения и по отношение на представителите на непридружени деца. По време на процеса на проверка следва да се назначи представител, който да представлява и подпомага непридруженото дете, „във възможно най-кратък срок“, но няма ясно определен краен срок за таква назначаване по време на този критичен етап от процеса. Регламентът относно процедурата за предоставяне на убежище също така предвижда, че непридружените деца трябва да бъдат подпомагани и представлявани от временен представител, който да помага при регистрацията, събирането на биометрични данни и всички необходими процедурни стъпки. Въпреки че тази разпоредба е добре дошла, практическото ѝ прилагане ще зависи от това доколко добре е обезпечена националната система за настойничество, както по отношение на финансирането и персонала, така и доколко ефективно са обучени представителите. В това отношение съществуват големи различия между държавите членки, което налага да се обърне специално внимание на прилагането на национално равнище.

Накрая, Пактът на ЕС изисква от националните органи да разглеждат висшия интерес на детето като водещ принцип във всички свои действия и да извършват оценка на висшия интерес. Около тази гаранция обаче съществува значителна несигурност, включително липсата на стандартизиран образец или процедура в целия ЕС, както и липсата на ясни насоки за това как да се балансират различните релевантни фактори - като например да се прецени мнението на детето спрямо това на неговия представител. Необходима е засилена координация и сътрудничество между националните органи по миграция и закрила на детето, както и с различни доставчици на услуги за закрила на детето, включително неправителствени организации и организации на гражданското общество, за да се гарантира, че непридружените деца имат достъп до закрилата и основните услуги, на които имат право.

2.3 Необходимо е изрично да се забрани задържането на деца

“Държаха ни по един-два дни без храна, вода или каквото и да било - беше като лагер и просто много хора от различни държави на едно място. Мохамед, който е бил на 16 години към момента на задържането си в държава от ЕС през 2023 г.

На европейските граници и в държавите членки децата редовно са подлагани на свързаното с миграцията задържане.

Задържането на деца мигранти е в противоречие с общата забрана, формулирана от международните и регионалните органи по правата на човека и международните организации, като позицията на ВКБООН гласи, че задържането на деца в имиграционен контекст (независимо дали са непридружени, разделени или като част от семейство) е „в нарушение на КПД [Конвенцията за правата на детето] в много отношения и трябва да бъде прекратено“.

Пактът на ЕС не успя да наложи единна регионална забрана за задържане на деца и все повече непридружени деца ще бъдат изложени на риск от задържане или фактическо задържане, освен ако държавите членки не го забранят изрично в националното си законодателство и не въведат ефективни алтернативи на задържането. По-специално, Пактът на ЕС позволява непридружените деца да бъдат (*де факто*) задържани: до 7 дни по време на процесите на проверка, „за да останат на разположение на властите“, до 12 седмици, ако бъдат насочени към гранична процедура - в случай че се счита, че представляват „опасност за националната сигурност или обществения ред“, до 18 седмици съгласно Регламента за кризите, докато задържането до 6 месеца е възможно съгласно Директивата за връщането.



2.4 Необходимост от независим мониторинг на правата на непридружените деца и отговорност за нарушенията

“Това, което преживях, разруши психическото ми състояние. Нямам

концентрация, не мога да уча или да се съсредоточа върху обучението си, защото тези инциденти остават в съзнанието ми. Не мога да ги забравя, не мога да се съсредоточа върху нищо.

Мохамед, който съобщава, че е бил отблъснат от две държави от ЕС през 2022 г., когато е бил на 16 години, и през 2023 г., когато е бил на 17 години.

Пактът на ЕС изисква от държавите членки да създадат независим механизъм за наблюдение на спазването на основните права по време на проверката на новопристигащите и при разглеждането на молбите за убежище на външните граници. Наред с другото, както е уточнено в новото ръководство „Относно националните независими механизми“ на Агенцията за основните права, наблюдението трябва да съблюдава спазването на висшите интереси на детето и дали децата са адекватно защитени. За да се постигне това, е изключително важно да се осигурят специалисти по закрила на детето и информация на достъпен за децата език.

Освен това, за да бъде ефективна защита срещу нарушения на правата на непридружените деца, механизъмът за наблюдение на основните права трябва да бъде институционално и функционално независим. Важно е да се отбележи, че за да се създаде стабилен механизъм на национално равнище, е необходимо да се предвидят последици в случай на възпрепятстване на работата на механизма (напр. непредоставяне на достъп до определени области или документи) или неспазване на неговите заключения.

И накрая, по-голямата част от незаконните практики се извършват извън официалните гранични пунктове, полицейските съоръжения или официалните процедури. По този начин географските (напр. само в определени центрове; гранични пунктове) или процедурните (напр. само по отношение на определени процеси, като етапа на проверка) ограничения на обхвата на механизма създават уязвимост по отношение на отчетността и дават възможност за продължаване на нарушенията. Ето защо при прилагането на независимия механизъм за наблюдение на спазването на основните права на национално равнище неговият обхват следва да бъде разширен, така че да обхваща всички предполагаеми нарушения на основните права от страна на националните органи за управление на границите или по време на дейностите по граничен контрол.

3.

ПРЕПОРЪКИ: НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКОВЕТЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ПРЕДПАЗНИ МЕРКИ ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА ЗАЩИТАТА НА НЕПРИДРУЖЕНИТЕ ДЕЦА

Тъй като ЕС и неговите държави членки се стремят към прилагане на Пакта на ЕС, те трябва да гарантират, че правата на непридружените деца са защитени в съответствие с международното право в областта на бежанците и правата на човека.

За да се засили закрилата на непридружените деца, да се гарантира спазването на техните права, включително правото им да търсят убежище, и да се подкрепи тяхното развитие, долуподписаните организации препоръчват на държавите членки:

1. **Да гарантират, че всички действия по Пакта на ЕС се ръководят от висшия интерес на детето**, като предоставят на всички непридружени деца достъп до територията, независимо от документите, които притежават или не, и да им осигурят достъп до процедурите за предоставяне на убежище, като процесите са съобразени с интересите на децата и дават приоритет на тяхната безопасност и благосъстояние.
2. **Да насочват финансови и човешки ресурси към изграждане на ефективни системи за скрининг, приемане и предоставяне на убежище**, осигуряване на специализиран, обучен персонал, който да гарантира внимателно и информирано разглеждане на техните случаи и извършване мултидисциплинарна на оценка на възрастта в съответствие с международните стандарти.
3. **Да инвестират финансови и човешки ресурси за прилагане на процедурни гаранции за непридружените деца**, като например стандартизирани процедури за оценка на висшия интерес на детето, бързо назначаване на представител, достъп до безплатни правни консултации, устен превод и предоставяне на информация, съобразена с интересите на децата, процедури за обжалване на оценки на възрастта, както и **ясни рамки и тясно определени критерии за оценка на непридружените деца като потенциални „рискове за сигурността“**, чието прилагане подлежи на контрол.
4. **Изрично да забранят имиграционното задържане на деца**, включително *фактичното* задържане в затворени помещения по време

на скрийнинга. Да инстират в безопасни, съобразени с възрастта варианти за настаняване, които осигуряват подкрепяща среда за непридружените деца, включително достъп до образование, здравеопазване и психологическа подкрепа.

5. **Да създадат институционално и функционално независими механизми за наблюдение, които да следят за третирането на непридружените деца** по време на граничния контрол, включително на неофициалните гранични пунктове, в приемните центрове и по време на процеса на предоставяне на убежище и завръщане. Тези механизми следва да включват специалисти по закрила на детето и съобразени с възрастта на детето механизми, процедури и средства за защита. Следва да има и ясни последиствия за държавите-членки, които не създават тези механизми, не им сътрудничат или пренебрегват техните констатации.
6. **Да гарантират и затвърдят нулевата толерантност към всички форми на дискриминация, расизъм и насилие срещу деца. Да осигуряват ефективно разследване на жалбите и достъп до правосъдие** на децата, които са били жертва на насилие, включително, когато е уместно, наказателно преследване на предполагаемите извършители и възстановяване на вредите, причинени на жертвите.
7. **Да включат специфични за децата гаранции в механизма за солидарност, за да намалят рисковете, пред които са изправени непридружените деца.** Това изисква справедлива и прозрачна система, която включва координатори по преместването и дава приоритет на висшия интерес на детето и на единството на семейството.
8. **Да си сътрудничат с неправителствени организации и групи на гражданското общество, които са специализирани в областта на закрилата на детето**, за да използват техния опит и ресурси.
9. **Да въведат системи за събиране и анализ на данни за непридружените деца** с цел информиране на политическите решения, проследяване на резултатите и идентифициране на областите с необходимост от подобряване на защитата на техните права.
10. **Да разширяват презаселването, събирането на семействата и други безопасни пътища за деца от трети страни към ЕС.**

