

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013 по отношение на определянето на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила на непридружени ненавършили пълнолетие лица, на които нито един член на семейството, брат или сестра или роднина не се намира законно в някоя от държавите членки“

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)

(2015/C 012/11)

Докладчик: г-жа Grace Attard

На 3 юли 2014 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013 по отношение на определянето на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила на непридружени ненавършили пълнолетие лица, на които нито един член на семейството, брат или сестра или роднина не се намира законно в някоя от държавите членки“

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 30 септември 2014 г.

На 502-рата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 октомври 2014 г. (заседание от 15 октомври 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 143 гласа „за“ и 1 глас „против“.

1. Препоръки и съображения

1.1 ЕИСК подкрепя предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013. Трябва обаче да се обърне внимание на съществуващите препятствия, като например сложността на административната, съдебната система и други системи в държавите членки, липсата на информация и страха от подаване на сигнал срещу тях, наред с други, за да се гарантира, че нито едно дете няма да бъде оставено в положение на правна несигурност или без гражданство.

1.2 ЕИСК настоятелно препоръчва принципът на **„висшия интерес на детето“** да има предимство над всички други разпоредби на националното и международното право.

1.3 ЕИСК отбелязва, че в настоящото предложение не са формулирани критерии за това „как“ и „кой“ ще установява „висшия интерес на детето“. Това определение трябва да следва правилата и стандартите на международните конвенции за правата на човека.

1.4 Комитетът препоръчва служителите, които работят с непридружени ненавършили пълнолетие лица, да бъдат добре обучени да спазват правата на децата.

1.5 За да се избегнат конфликти на интереси и да се осигури квалифициран персонал, органът, определящ висшия интерес на детето, трябва да е независим и да не е свързан с имиграционните власти. За предпочитане е това да е националният орган, отговарящ за закрилата на децата ⁽¹⁾.

1.6 ЕИСК подчертава, че спешно трябва да се даде приоритет на прекратяването на **практиката на задържане на деца**, било то придружени или не, без значение каква процедура се прилага спрямо тях.

⁽¹⁾ Като например *Oficina de Proteccion de Menores* в Испания или *Jugendamt* в Германия.

1.7 Съгласно задълженията във връзка със **забраната за връщане**, произтичащи от международното право в областта на правата на човека, хуманитарното право и правото в областта на бежанците, на непридружени или разделени от семействата им деца никога не трябва да се отказва влизане в дадена държава.

1.8 Комитетът препоръчва Комисията да установи уеднакви процедури и подходящи и гъвкави срокове за случаите, посочени в параграфи 4б, 4в и 4г, с цел да бъдат постигнати споразумения между държавите членки, основаващи се на интересите на детето.

1.9 Понятията „информира“ и „реална възможност“ трябва да бъдат дефинирани ясно, за да се гарантира, че ненавършилите пълнолетие лица получават помощ от подходящо обучени социални работници, независими устни преводачи и квалифициран представител, изпълняващ ролята на законен настойник, за да могат да разберат последиците от целия процес на подаване на молба за международна закрила в някоя от държавите — членки на ЕС.

1.10 ЕИСК счита, че **законният настойник** следва да бъде „квалифициран представител“, който да има опит с ненавършили пълнолетие лица и да познава националните закони за чужденците и за закрила на детето.

1.11 ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да гарантират, че всички процедури за оценка се основават на висшия интерес на ненавършилото пълнолетие лице, с главната цел да се гарантира, че са му предоставени полагащите му се права и защита. Оценката следва да се извърши в присъствието на законен настойник.

1.12 ЕИСК силно препоръчва в случаите, в които ненавършили пълнолетие лица навършват пълнолетие по време на процеса на определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила, възрастта на лицето да бъде определяна спрямо датата на първоначалната молба.

1.13 Необходимо е да се преразгледат редица **политически програми на ЕС** в областта на закрилата на ненавършилите пълнолетие имигранти без документи⁽²⁾. Те включват узаконяването като инструмент на имиграционната политика, информирането и оказването на подкрепа на семействата без документи, изграждането на доказателствена база данни, регистрирането на ражданията и защитата на данните, както и правото на образование и професионално обучение, здравни услуги и настаняване.

1.14 ЕИСК счита, че е необходимо **по-изчерпателно определение** за „непридружени деца имигранти с нередовен статут“, което да обхване различните ситуации, които се наблюдават в практиката и не са обхванати от предложения регламент.

1.15 ЕИСК изтъква колко са важни консултациите с експерти от гражданското общество, правни специалисти и практикуващи специалисти с опит по въпросите, свързани с децата имигранти, и очаква с нетърпение сътрудничеството си с Комисията в хода на този процес.

2. Обобщение на предложението на Комисията

2.1 Предложението на Комисията има за цел да измени член 8, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (Регламент „Дъблин III“).

2.2 Предложението беше изготвено в светлината на неотдавнашно решение⁽³⁾ на Съда на Европейския съюз, което изяснява коя държава членка е компетентна да разглежда молбите, подадени от непридружени ненавършили пълнолетие лица. Това ще подобри положението на ненавършилите пълнолетие лица, които са кандидатствали за международна закрила и нямат член на семейството, брат, сестра или роднина, намиращи се на територията на ЕС.

2.2.1 В параграф 4а, с който се кодифицира решението на Съда по дело C-648/11, се посочва, че „когато непридруженият ненавършил пълнолетие няма член на семейството, брат или сестра или роднина, намиращи се законно в държава членка, както е посочено в параграфи 1 и 2, компетентната държава членка е тази, в която непридруженият ненавършил пълнолетие е подал молба за международна закрила и в която той се намира, при условие че това е във висшия интерес на ненавършилия пълнолетие“.

⁽²⁾ Д-р Sarah Spencer, COMPAS, University of Oxford.

⁽³⁾ Дело C-648/11, МА и други срещу Secretary of State for the Home Department, Обединено кралство.

2.2.2 Параграф 4б се отнася за ситуация, в която ненавършило пълнолетие лице, което е подало молба съгласно параграф 4а, се намира на територията на държава членка, без да е подало молба в нея. Тази държава членка информира непридруженото ненавършило пълнолетие лице за правото да подаде молба и му дава реална възможност да подаде молба в нея, освен ако това противоречи на висшия интерес на ненавършилото пълнолетие лице.

2.2.3 Следователно ненавършилото пълнолетие лице има две възможности: да подаде молба за международна закрила или да не го направи.

2.2.4 Съгласно параграф 4в във втория случай, тоест когато ненавършилото пълнолетие лице реши да не подава нова молба в държавата членка, в която се намира — случай, който не се разглежда в дело C-648/11 — ненавършилото пълнолетие лице следва да бъде прехвърлено в държавата членка, считана за най-подходяща след разглеждане на висшия му интерес. Тази разпоредба има за цел да гарантира, че е налице сигурност при определянето на компетентната държава членка, чрез въвеждане на правило, което е сигурно и предвидимо, и че процедурата не се проточва ненужно. Гаранциите за ненавършилите пълнолетие лица, предвидени в член 6 от Регламент № 604/2013, се прилагат по отношение на всички ненавършили пълнолетие, спрямо които се прилагат процедурите на този регламент. Параграф 4в от регламента обаче налага на държавата членка, към която се отправя искането, и на отправящата искането държава членка задължението да си сътрудничат при установяването на висшия интерес на ненавършилото пълнолетие лице.

3. Контекст

3.1 Предизвикателствата пред непридружените ненавършили пълнолетие лица са разнообразни и комплексни и справянето с тях налага възприемане на многостранен, всеобхватен и цялостен подход.

3.2 ЕИСК препоръчва на всяко дете да се предоставя информация за неговите права в съответствие с възрастта му, въз основа на съответната конвенция на ООН, като по този начин се гарантира, че ненавършилите пълнолетие лица, и по-специално „невидимите“ ненавършили пълнолетие лица, които не получават нужните грижи, ще бъдат оправомощени да търсят защита.

3.3 През 2013 г. близо 120 000 търсещи убежище в ЕС, тоест повече от една четвърт от общия им брой, са били непълнолетни. 12 685 търсещи убежище са били непридружени ненавършили пълнолетие лица⁽⁴⁾. През последните 10 години процентът на непридружените ненавършили пълнолетие лица, търсещи убежище в Европа, остава стабилен — около 5 % от общия брой на подадените в Европа молби за убежище.

3.4 Положението на „децата, които мигрират“ може да е различно на различните етапи от тяхното пътуване, като те могат да попаднат в много различни ситуации на уязвимост⁽⁵⁾, за всяка от които трябва да се потърси решение.

3.5 Те може да пътуват със семейството си, сами или с други лица, които не са техни роднини, или пък да са били оставени без придружител след влизането си на територията на държавата членка. Възможно е родителите или лицата, които се грижат за детето, също да са без документи, например ако са влезли като нередовни имигранти или са останали в страната след изтичането на срока на разрешителното за пребиваване или на семейната виза. Възможно е също така родителите или лицата, които се грижат за детето, да имат статут на редовни имигранти, например когато децата идват в Европа, за да се съберат със семейството си, но не попадат в обхвата на програмите за събиране на семейството. Възможно е също така децата, които са родени в Европа, да са без документи, тъй като родителите им са без документи. Освен това е възможно децата да са били оставени в страната, ако родителите им са били депортирани.

3.6 Държавите членки са задължени по закон да гарантират, че националното законодателство е съобразено с решенията на Съда на Европейския съюз, и по-конкретно по дело C-648/11 относно Регламент № 604/2013, както и с предвидените в конвенциите на ООН защита и стандарти, и да се придържат към два общи принципа на Конвенцията на ООН за правата на детето: i) принципа на недискриминация (член 2) и ii) висшия интерес на детето (член 3). Всяка политика или практика, която противоречи на международното и/или европейското право, следва да бъде оспорена като незаконосъобразна и при всяко нарушение на правата на детето следва да се задействат процедури за нарушение.

⁽⁴⁾ Евростат (2014 г.), Статистика в областта на убежището:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Информационен документ на Европейския форум за правата на детето (2012 г.) —
http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Общи бележки

4.1 Предложението за регламент ще гарантира, че държавите членки спазват Обща бележка № 6 от Конвенцията на ООН за правата на детето, която се отнася до третирането на непридружени и разделени от семействата си деца, намиращи се извън своята страна на произход.

4.2 Хагската конвенция от 1996 г. ⁽⁶⁾ постановява, че независимо от националното законодателство възрастовата граница за деца или ненавършили пълнолетие лица ВИНАГИ е 18 години.

4.3 Основните принципи по отношение на правата на децата трябва да **залежат в основите** на разработването, прилагането и наблюдението на законите, политиките, процедурите и практиките, свързани с непридружените деца имигранти.

4.4 Ненавършилите пълнолетие лица, чиято молба вече е била отхвърлена в някоя държава членка, следва да попаднат в обхвата на това предложение за законодателен акт.

4.5 Служителите, които работят с непридружени ненавършили пълнолетие лица (като например служители на правоприлагащи и съдебни органи, интервюиращи лица, устни преводачи, социални работници и педагози, здравни работници, полицейски служители и служители на граничната охрана), трябва да бъдат **подобавашо обучени** да спазват правата на децата.

4.6 Конвенцията на ООН задължава държавите да третират децата без документи по същия начин като всички останали деца, без разграничение. На практика обаче има несъответствия между националните правни уредби за имиграционния контрол и тези за закрилата на децата. ЕИСК призовава държавите членки да гарантират, че децата с нередовен статут биват третирани и защитавани на първо място като деца в рамките на националните системи за закрила на децата.

5. Конкретни бележки

5.1 В редица свои становища ⁽⁷⁾, както и при участието си в Европейския форум за интеграция, ЕИСК категорично е заявявал вижданията си за политиките и практиките по отношение на основните права на мигрантите, било то редовни или нередовни.

5.2 В съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето и други международни конвенции, като например Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, е необходимо да се гарантират **щадящи децата условия за прием** за всички деца имигранти или деца имигранти с нередовен статут, със или без документи, дори в случаите на вътрешноевропейска миграция.

5.3 Веднага след пристигането на непридружено/разделено от своето семейство дете следва да му се осигури безплатна правна помощ и да му бъде назначен независим **законен настойник**, който да го подкрепя, съветва и защитава, докато детето се събере със семейството си или получи подходящи институционални грижи.

5.4 Макар и да признава значението на законното настойничество, правото на ЕС не определя задълженията на законните настойници. Законният настойник следва да бъде „квалифициран представител“, който има опит с ненавършили пълнолетие лица и познава националните закони за чужденците и за закрила на детето, и да има правото да представлява детето през целия процес на вземане на решения, при условие че детето даде своето съгласие ⁽⁸⁾. Настойникът трябва да разполага с финансови средства, за да може при необходимост да потърси допълнителна експертна помощ в името на висшия интерес на детето.

5.5 В процеса на определяне на компетентната държава членка непридружените ненавършили пълнолетие лица следва да имат достъп до настаняване, образование, професионално обучение и здравни грижи **наравно с останалите деца** в рамките на юрисдикцията на приемащата държава членка, като следва да се обърне специално внимание на психическото състояние на детето.

⁽⁶⁾ Хагската конвенция от 1996 г. за юрисдикция, приложимо право, признаване, влизане в сила и сътрудничество във връзка с родителската отговорност и мерки за защита на децата („Хагска конвенция от 1996 г.“), http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ (ОВ С 128/29, 18.5.2010 г.), (ОВ С 48/6, 15.2.2011 г.), (ОВ С 67, 6.3.2014 г.), (ОВ С 317/110, 23.12.2009 г.).

⁽⁸⁾ Хагска конвенция от 1996 г.

5.6 **Мненията** и разказите **на децата** за преживяното от тях трябва да бъдат взети предвид при формулирането на ответните мерки на политиката и планове за действие по отношение на децата. Проучванията на необходимостта от свидетелства, предоставени от самите деца, включително правото на детето да изрази свободно мнението си по всички въпроси, които го засягат, осигуриха достатъчно данни от първа ръка за целите на европейския План за действие относно непридружените непълнолетни лица (2010-2014 г.)⁽⁹⁾.

5.7 Понятията „информира“ и „реална възможност“ трябва да бъдат дефинирани ясно, за да се гарантира, (i) че ненавършилият пълнолетие лица получават помощ от подходящо обучени социални работници, независими устни преводачи и законен настойник, за да могат да разберат последиците от целия процес на подаване на молба за международна закрила в някоя от държавите — членки на ЕС, на език, който разбират, както и (ii) че при необходимост ненавършилият пълнолетие трябва да дадат или да не дадат съгласието си в писмена форма.

5.8 По време на нито един от етапите на процеса на подаване на молба за международна закрила децата не трябва да бъдат **задържани**. Освен това, задържането им не би им позволило да упражнят правото си да отидат в друга държава членка, за да подадат молбата си там⁽¹⁰⁾.

5.9 Всяко решение, взето в съответствие с Регламент „Дъблин II“ и Регламент „Дъблин III“ и отнасящо се до непридружени ненавършили пълнолетие лица, търсещи убежище, трябва да е в съответствие с най-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз⁽¹¹⁾.

5.10 Споразуменията и протоколите с различните държави членки, за които се призовава в предложението за регламент, следва да са в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз.

5.11 ЕИСК напълно споделя мнението, че след приемането на този изменен регламент Комисията следва да направи преглед на делегираните актове съгласно Регламента „Дъблин III“ и въз основа на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

5.12 Необходимо е да се уточни понятието „**пълнолетен брат или сестра**“, когато става въпрос за правото на ненавършило пълнолетие лице да се събере със семейството си, с цел да се гарантира, че пълнолетното лице може да изпълнява отговорно и в съответствие със закона задълженията си спрямо ненавършилия пълнолетие.

5.13 ЕИСК препоръчва държавите членки да оказват необходимата подкрепа и да предоставят специализирани грижи на **уязвимите деца**, включително децата с психологически проблеми, умствени или физически увреждания и/или здравословни проблеми, както и на децата, намиращи се в извънредни ситуации, в това число децата от региони на конфликти, където те или техните семейства са преминали през травматични преживявания, и на бременни момичета в юношеска възраст или родители на възраст под 18 години.

5.14 ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да гарантират, че всички процедури за **определяне на възрастта** (i) се основават на висшия интерес на ненавършилото пълнолетие лице⁽¹²⁾, (ii) изискват присъствието на законен настойник и (iii) се извършват от редица независими специалисти, включително детски психолози, социални работници и правни експерти, които формират част от екип, съставен от експерти от двата пола. Процесът на определяне на възрастта и решението следва да бъдат прецизно документираны.

5.15 До приключването на оценката всяко лице, което твърди, че не е навършило пълнолетие, следва да бъде считано и третирано като такова.

5.16 Определянето на възрастта следва преди всичко да се основава на представяне на необходимите документи. В наскоро постановеното решение на испански съд се посочва, че документацията не трябва да бъде поставяна под въпрос.

5.17 Ненавършилото пълнолетие лице следва да бъде подробно информирано за процедурата по определяне на възрастта и за последиците от нея и да се обърне необходимото внимание на мнението му в съответствие с неговата възраст и зрялост.

⁽⁹⁾ Агенция на Европейския съюз за основните права (2009 г.): „Разработване на индикатори за защитата, зачитането и насърчването на правата на детето в Европейския съюз“.

⁽¹⁰⁾ Комитет на ООН по правата на детето, Обща бележка № 6, Третиране на непридружени ненавършили пълнолетие лица, намиращи се извън своята държава на произход, CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Съд на Европейския съюз, 6 юни 2013 г., дело C-648/11.

⁽¹²⁾ Европейска мрежа на омбудсмани за децата (ENOC) — www.ombudsmen.org

5.18 При липсата на документация или когато са налице сериозни съмнения относно възрастта на ненавършилото пълнолетие лице, като крайна мярка може да се извършат медицински изследвания или физически преглед, при зачитане на културата, достойнството, физическата и моралната неприкосновеност на детето, тъй като някои видове физически тестове могат да бъдат особено стресиращи, инвазивни и травмиращи. В случаите когато е необходимо да бъдат извършени медицински изследвания или физически преглед трябва да се поиска и получи информирано съгласие. Медицинските изследвания или физическия преглед трябва да бъдат съчетани със социално-педагогическа оценка, изготвена от експерти. Двете процедури следва да се изпълнят кумулативно.

5.19 Констатациите от всички производства следва да могат да се обжалват.

5.20 Правното положение на непридружените **ненавършили пълнолетие лица, които навършват пълнолетие**, е сложно и се различава в отделните държави членки. Макар че Директивата за убежището съдържа процедурни разпоредби за такива случаи, необходимо е да се установят правила относно правата на лице, което навършва 18-годишна възраст по време на процедурата.

5.21 ЕИСК силно препоръчва в подобни ситуации възрастта да се определя по време на ранните етапи от подаването на молбата, за да се намали рискът ненавършилите пълнолетие лица да минат в категорията „нередовно пребиваващи“ и да изчезнат.

5.22 Отговорът на държавите на проблема с **трафика на деца** не трябва да се определя от имиграционния статут на детето или неговата молба за убежище, а от неговия висш интерес.

5.23 Срещу децата имигранти с нередовен статут не трябва никога да се образуват **наказателни производства** по причини, свързани единствено с техния имиграционен статут, или тогава, когато тяхното участие в престъпна дейност е резултат от експлоатация.

5.24 Държавите членки имат срок до края на юли 2015 г. да транспонират Директивата за закрилата и убежището, която, наред с останалото, налага на държавите членки задължението да идентифицират на ранен етап случаите на уязвими, непридружени деца.

Брюксел, 15 октомври 2014 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE
