Пътят напред

към укрепване на политиките и практиките относно непридружените и отделени от семействата си деца в Европа

UNHCR

unicef for every child

RESCUE

Съдържание

Контекст и цели на документа 1

Основни съображения 2

Области, в които има нужда от подобрение 3

1. Определяне на самоличността, регистриране и оценка на възрастта 4

2. Попечителство и правно представителство 9

3. Условия на предоставяне на грижи и на подходящи услуги 13

4. Цялостни решения във най-добрия интерес на децата 17

5. Участие на децата 19

6. Най-добрите интереси на детето в националните системи за закрила на детето и системите за убежище 21

7. Тежка бюрокрация и администрация 24

Контекст и цели на документа

Законодателствата в Европа на регионално и национално равнище осигуряват стабилна рамка за закрила на детето, основана на международните стандарти.[1]

Тези закони обаче нямат систематично положително влияние върху благосъстоянието на децата бежанци и мигранти. Напротив, децата, държавните институции и неправителствените организации често се оказват изправени пред сложни, обърквaщи, скъпи и бюрократични процедури, които не отчитат адекватно най-добрия интерес на непридружените и разделени от семействата си деца.

Върховният комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), УНИЦЕФ и Международният комитет за спасяване (IRC) създадоха процес за провеждане на консултации в подкрепа на държавите, така че те да могат да създадат по-добри процеси за реагиране по отношение на закрилата на непридружените и разделени деца в Европа – „Пътната карта за укрепване на политиките и практиките“.

В рамките на този процес се проведоха три консултации с участието на около 100 работещи в областта специалисти (настойници/попечители, психолози, социални работници, адвокати, учители и др.) от почти всички европейски държави, засегнати от текущата криза с бежанците и мигрантите[2], кръгла маса с участието на девет европейски държави[3], консултация с участници на ниво Европейски съюз (ЕС)[4] и не на последно място – индивидуални или групови дискусии с над 50 непридружените и разделени от семействата, живеещи в Европа.

В резултат на консултациите бяха изведени конкретни препоръки относно път за бъдещо развитие, описан в настоящия документ, като целта е да се създаде ефикасен, стегнат и хармонизиран процес, с който се гарантират закрилата и достъпът на децата до процедури и решения с оглед най-добрите им интереси.

Основни съображения

Основните компоненти и предложения, набелязани по време на различните консултации, са изложени по-долу и са групирани според областите, за които се смята, че са най-жизненоважни.
Има обаче няколко основни съображения, които засягат всички сфери, в които има нужда от подобрение:

Колко е важно доверието

Децата са уплашени и самотни, като същевременно често са под огромен натиск от страна на трафиканти и/или семействата си, които се намират в страната им на произход. Затова практикуващите специалисти и непридружените и разделени деца подчертаха значението на доверието с цел ефективно реагиране и закрила.
Всяка програма за реагиране – от установяването на самоличността, регистрацията, предотвратяването на неконтролируемо по-нататъшно придвижване и издирването на семейството до изпълнението на трайно решение – до голяма степен зависи от наличието или способността за изграждане на отношения на доверие с детето.

Носители на промяната

В този смисъл бяха определени три групи носители на промяната като възможни двигатели на промени и подобрения:

1.
Попечителите, защото често те имат най-подходящата позиция в системата, така че да гарантират най-добрите интереси на детето. Освен това те трябва да бъдат неизменните лица за контакт за децата.

2.
Културните медиатори, тъй като те могат да изграждат културните мостове, необходими за създаването на доверие у децата, както и да мобилизират общностите от бежанци и мигранти, така че да подпомогнат самата закрила.

3.
Самите деца и младежи, тъй като те имат най-голямо желание да подобрят ситуацията, в която се намират, и разполагат със знания и задълбочена информация, с които да допринесат. Отдавна е известно, че децата и младежите могат и искат да участват на практика във въпроси, които ги засягат, и че гледните им точки често водят до значими и положителни промени в политиката.

Определяне на приоритети

Предвид ограничените ресурси преди всичко държавните и недържавните участници следва да определят приоритети на работа в някои основни области.
По-долу са предложени приоритетните области за първоначална реформа предвид фундаменталния им характер и факта, че имат непосредствено и значимо въздействие върху благосъстоянието на децата.

1.
Адекватна процедура за определяне на самоличността и регистрация в обща европейска система, както и цялостни процедури за оценка на възрастта.

2.
Предоставяне на подходяща за възприемане от децата информация относно процедурите, наличните услуги, служители и техните роли и задължения, задължения на децата и различни възможности пред тях.

3.
Установяване на бързи и ефективни системи за попечителство, включително ангажирането на ефективни културни медиатори.

4.
Укрепване на достъпа до съобразена с възрастта и сигурна грижа, включително предоставянето на основни услуги като образование, здравеопазване и психологическа помощ и разработване на стандартни оперативни процедури (СОП) с участието на всички заинтересовани страни (национални, международни, правителствени, неправителствени и обществени) с цел въвеждане на ефективна и ефикасна национална и в идеалния случай – транснационална процедура, обхващаща всичко – от установяване на самоличността до предоставяне на решения.

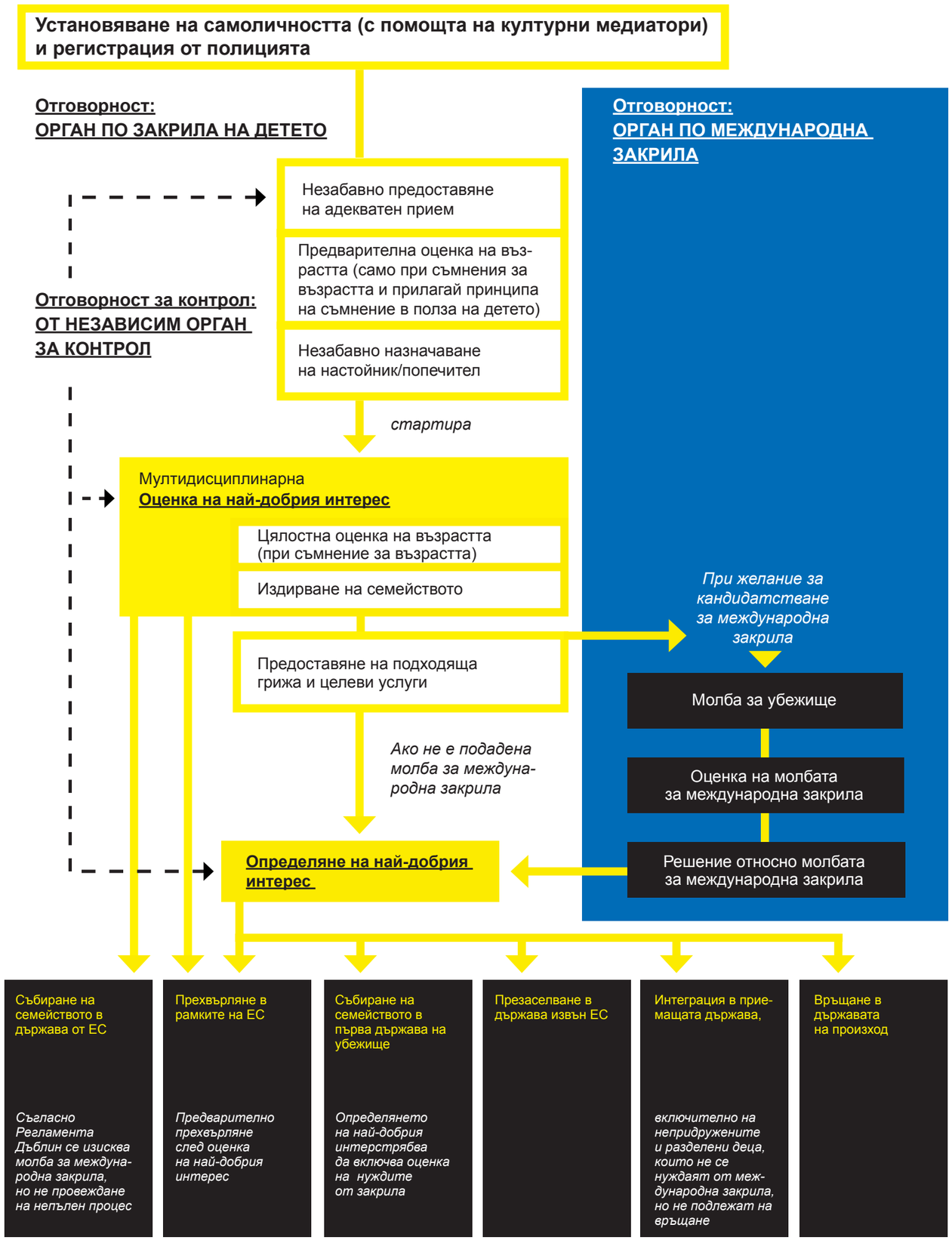
5.
Въвличането на членовете на общността ще съдейства за преодоляване на предизвикателствата по начин, който предоставя по-добра закрила на децата по един по-ефективен начин.

Области, в които има нужда от подобрение

По-долу са описани всички области, за които има предложения за подобрение, включващи подробно описание на проблема, визия и предложение за развитие в бъдеще.

Схемата по-долу описва предложената обща процедура относно непридружените и разделени деца, свързваща в една съгласувана система различните области, в които има нужда от подобрение.

ПРОЦЕДУРИ ЗА НЕПРИДРУЖЕНИ И РАЗДЕЛЕНИ ДЕЦА



1.

Определяне на самоличността, регистриране и оценка на възрастта

Подробно описание на проблема:

Всички процедури трябва да започват с регистрацията и установяване на самоличността на непридружените и разделени деца, както и с оценка на възрастта, когато тя е под съмнение. Никоя система не може да предостави адекватна закрила на едно дете без регистрация и установяване на самоличността. В много държави обаче извършената регистрация често е непълна или неточна. Децата или не се регистрират изобщо или не се регистрират като непридружени или отделени от семействата си (тъй като се регистрират заедно с други лица), или се регистрират като непридружени, независимо че пътуват с роднини, което на свой ред може да доведе до разделяне на семейството. Съществува и риск от грешното им регистриране и автоматичното им регистриране като възрастни или това, че децата умишлено се регистрират като възрастни поради натиск или съвет от каналджиите.

„Нямам точна информация за положението си. Имам информация от интернет и връзка с приятелите си.“
Саид Мокрани*,
момче на 16 г., Алжир

Механизмите за установяване на самоличността често не са систематични и вместо това процесът се извършва на база ad-hoc определяне на самоличността и насочване. Капацитетът на съществуващите структури за установяване на самоличността е нисък и не е изграден въз основа на връзки с общностите от бежанци/мигранти. Освен това непридружените деца често не желаят самоличността им да бъде установена, в много случаи поради влиянието на каналджии и/или инструкции от семействата им, общността или дори натиск от връстници.
По време на консултациите голям брой непридружени и разделени деца признаха, че децата често се опитват да избегнат регистрацията и установяването на самоличността. Основните причини са страхът им от полицията и от задържане, както и предотвратяване на по-нататъшното им придвижване.
На последно място, при процеса по установяване на самоличността оценката на възрастта често не се извършва съгласно съответните указания[5]. Разликите в процедурите по оценка на възрастта, които се прилагат в различните европейски държави води до вземането на несъгласувани решения относно възрастта на лицата и смущения при предоставянето на грижа и закрила за непридружените и разделени деца, най-вече в случаи на прехвърляне съгласно Регламента Дублин. Отговорът на нуждите от закрила на непридружените и разделени деца в европейски контекст трябва да бъде както национален, така и регионален приоритет, подкрепен от хармонизирани процедури за оценка на възрастта, включително систематично прилагане/разбиране на принципа на съмнение в полза на детето. При редица обстоятелства, при които властите извършват оценка на възрастта, вниманието им е насочено само върху медицинските показатели, като оставят настрана социалните и културните аспекти, което често води до неточна оценка. В много малко държави има разпоредби за формално оспорване на съмнителни резултати от оценката на възрастта пред независим орган. Тази процедурна защитна мярка е фундаментална, тъй като оценката на възрастта не само дава достъп на децата до националните системи за закрила, в това число и специализирани услуги, но е от значение и в други сфери, като например криминалната отговорност.

„Децата често не се регистрират заради нехуманното отношение. […] Предоставянето на помощ и настаняването биха окуражили децата да се регистрират.“
Фаизал Шанауаз*,
момче на 16 г., Афганистан

Визия/цел:

Всички деца, включително непридружените и отделените от семействата си момчета и момичета, които пристигат в Европа, да се идентифицират, регистрират надлежно и да се насочват към националните системи за закрила на детето. Децата да не бъдат лишавани от правата си поради грешно определяне на възрастта. Всички европейски държави да въведат хармонизирани вътрешни нормативни указания относно методите за цялостна оценка на възрастта и да прилагат нормативно право на обжалване във връзка с решения относно оценката на възрастта.

Пътища за развитие и ключови етапи:

Установяване на самоличността

1.

Предварителна подготовка на процедурите, свързани с непридружените и разделени деца: Приоритет следва да се отдава на установяването на самоличността и регистрацията, както и на подобряването на оценката с оглед най-добрия интерес на детето. Те трябва да се извършват възможно най-скоро след идентифицирането на детето.

2.

Обучение на граничните власти: Огромна част от участвалите в консултациите непридружени и разделени деца подчертават страха си от полицията и съществуващото полицейско насилие като основна причина за опитите си да избягват установяване на самоличността и регистрация. Затова всички гранични власти или съответно полицията трябва да бъдат обучени как да работят с непридружени и разделени деца и да установяват самоличността им. При тази първа среща следва да присъства и специалист/организация за закрила на детето.

„Децата биха се регистрирали, ако към тях се отнасяха по-добре, докато са на път.“
Амина Сафи*,
момиче на 16 г., Афганистан

3.

Инвестиране в изграждането на доверие: По време на консултациите непридружените и разделени деца подчертаха страха си, самотата и липсата на доверие към други хора, особено в среда, която е много чужда в сравнение с мястото, от което идват. Повторното изграждане на това доверие е от съществено значение за всяка програма. Екипи за връзка, културни медиатори, незабавното назначаване на настойници/попечители и предоставянето на информация относно процедурите в подходящ за възприемане от децата вид са сред мерките за спечелване на доверието на децата, които самите те и работещите в областта специалисти споменаха..

4.

Ангажиране на екипите за връзка: Наред с граничните власти, от самото начало и още на етап пристигане трябва да бъдат ангажирани екипите за връзка и скрининг, съставени от културни медиатори и специалисти по закрила, така че самоличността на непридружените и разделени деца да се установява възможно най-скоро. За целта те могат да бъдат разпределени по конкретни или подходящи процедури, свързани с непридружени и разделени деца. Тези екипи за връзка могат да се ръководят от НПО и да се контролират от държавни органи. Постоянната връзка с установилите се групи население, например посредством културни медиатори[6], също трябва да бъде част от процеса по установяване на самоличността.

5.

Културни медиатори: Тези специалисти имат много важна роля, тъй като изграждат диалог и доверие с децата и смекчават влиянието на трафикантите, които карат децата да напускат. Ако са подходящо обучени и се контролират, значението на културните медиатори е доказано многократно. Въпреки това има нужда от строг контрол от страна на специално определена за целта НПО или държавен орган с цел бързото установяване и отстраняване на лошите практики. Наред с това представителите на държавните органи, които участваха в кръглата маса, посочиха, че добрите практики от съществуващите програми за културна медиация трябва да бъдат документирани и да се проведат тестове с инициативата в определени държави чрез пилотни проекти.

„В полицията трябва да има преводач във всеки момент, както и културен медиатор или друг служител, който може да помогне при тази процедура.“
Фарук Хашми*,
момче на 17 г., Афганистан

Регистрация

6.

Индивидуална регистрация: Всички непридружените и разделени деца трябва да се регистрират поотделно, което може да включва записването на биометрични данни в централна европейска база данни, като се има предвид, че биометричните данни се развиват с възрастта. При дискусиите по време на кръглата маса представителите на държавите изразиха съгласие, че е необходима база данни, но че настоящата система EURODAC не е подходящо решение за това. EURODAC се занимава преди всичко с процедурите за убежище и затова не е с акцент върху закрилата на децата, какъвто би бил задължителен за една централна база данни. Например отделените от семействата си деца трябва да бъдат свързани с роднините си, които пътуват с тях, а с подобрената оценка на най-добрия интерес (вж. по-долу) ще се оценява дали е в интерес на детето да остане с членовете на семейството или трябва да бъде намерена алтернативна форма на грижа. Като цяло регистрационната система и в частност базата данни трябва да отчитат тези проблеми, свързани със закрилата.

7.

Отделна регистрационна пътека за непридружените и разделени деца: Трябва да бъде създадена отделна, съобразена с децата регистрационна пътека на етап слизане от борда или влизане, така че непридружените и разделени деца да не чакат на едно и също място с непознати възрастни много дълго. Специалната пътека за регистрация следва да бъде в началото на отделна щадяща за децата процедура. Тя може да включва и спешно прехвърляне в други райони на държавата, ако не е възможно да се отговори на нуждите в момента на слизането от борда/установяването на самоличността. Например, що се отнася до непосредственото определяне на попечител – съобразен с възрастта прием и своевременен достъп до процедури.

„Мисля, че властите трябва да говорят и да ни разясняват правата ни и да ни насърчават да се регистрираме.“
Нур Хан*,
момче 16 г., Пакистан

8.

Предоставяне на подходяща за възприемане от децата и навременна информация относно всички процедури: Интервюираните деца подчертаха нуждата от подходяща информация относно процедурите, различните варианти и наличните услуги, които могат да ползват. Повечето непридружени и разделени деца, участвали в консултациите, подчертават, че повече деца биха се регистрирали, ако са информирани и съветвани относно различните варианти, с които разполагат.

Оценка на възрастта

9.

Хармонизиране на оценката на възрастта в цяла Европа: Въз основа на съществуващите указания трябва да бъдат разработени стандарти за процедурата по оценяване на възрастта, които след това да намерят израз в национални правни рамки. Препоръките са тези указания да бъдат разработени на равнището на ЕС с по-широк фокус върху убежището, тъй като оценката на възрастта не е проблем, ограничен до процедурата по убежище, а далеч надхвърля това и засяга проблеми като правото на образование, криминалната отговорност и други. Националните органи трябва да гарантират, че съответните институции са запознати и са наясно с най-добрите практики относно оценката на възрастта, както и че преминават през периодични обучения. Представителите на държавите, участвали в кръглата маса, се съгласиха, че е необходимо хармонизиране на практиката за оценка на възрастта във всички държави с цел осигуряване на по-добра, по-навременна подкрепа и закрила за непридружените и разделени деца.

10.

Оценка на възрастта на два етапа: Като общ принцип трябва да се има предвид, че не всички деца трябва да преминават през оценка на възрастта. Тази оценка е необходима само при деца, при които има основателни съмнения относно възрастта им. Освен това, предвид трудностите при извършването на цялостна мултидисциплинарна оценка на възрастта на етап установяване на самоличността, и по-специално когато става дума за няколкостотин непридружени и разделени деца едновременно, оценката трябва да се разделя на следните етапи:

- Първи етап: в момента на пристигане, в случай че има основателни съмнения относно заявената от детето възраст (поради това, че изглежда по-възрастно от 18 години или че се е регистрирало с възраст над 18 г.), незабавно може да се извърши предварителна оценка на възрастта от специалист по закрила на децата посредством културна медиация, за да се гарантира бързо и ефективно настаняване в подходящия поток на първоначален прием. Оценката трябва до голяма степен да се основава на твърденията на детето и представените от него документи, но и на впечатленията на културния медиатор/специалиста по закрила на детето.
- Втори етап: при съмнение относно резултатите от оценката на възрастта и/или използваната при нея методология, трябва да се извърши цялостна и мултидисциплинарна (медицинска, социална, културна, психологическа) такава оценка, като част от подобрената ОВИ (вж. схема 1 и раздела по-долу), включително възгледите на детето, с цел да се стигне до обосновано и документирано решение. Мултидисциплинарната оценка на възрастта може да се извърши от екипа, извършил подобрената ОВИ с цел спестяване на ресурси, стига той да е независим и да не се занимава с процедурата по убежище.

11.

Детето никога не бива да понася финансовите разходи за която и да било оценка на възрастта му.

12.

Установяване на ефективни правни средства за защита, които дават на отделните деца право да оспорват решенията относно оценката на тяхната възраст. Тези средства може да попадат в компетенцията на органа за контрол на закрилата на детето (вж. раздела за май-добрия интерес на детето по-долу) заедно с омбудсмана за деца, националните институции по правата на човека или съответния съд, занимаващ се с въпросите на младежта и благосъстоянието. Детето трябва да има достъп до правна помощ и консултации, за да може да разбере правото си на правна защита.

2.

Попечителство и правно представителство[7]

Подробно описание на проблема:

Ако са подготвени, разполагат с необходимия инструментариум и получават адекватна подкрепа, попечителите могат да имат съществена роля при преодоляването на редица от текущите предизвикателства, пред които са изправени непридружените и разделени деца в Европа. Попечител, изградил взаимоотношение на доверие и действащ като представител и глас на детето, може да гарантира, че на всеки етап от процеса е взет предвид най-добрия интерес на детето, като същевременно е ограничено влиянието на каналджиите, трафикантите или престъпните организации. Това взаимоотношение също така ще окуражи детето да сътрудничи и участва, например в издирването на семейството си. Непридружените и разделени деца, които са били в постоянна връзка с ангажиран попечител, подчертават ползата в редица области на живота – от достъпа до услуги и адекватни условия на грижа до процедура за убежище и възможността за повдигане на въпроси и изразяване на притеснения.

Въпреки това, до момента услугите по настойничество и попечителство за непридружените и разделени деца не са разписани в систематичен подход за закрила на децата, което също така води до липса на хармонизиран подход в системата за попечителство във всички държави в Европа, където има различно разбиране за ролята и отговорностите им. Често попечителите имат двойна задача – тази на попечител и тази на правен представител, което може да доведе до липса на яснота относно отговорностите на съответните лица. Освен това при настоящите обстоятелства системите на попечителство често са претоварени и генерират големи разходи, а като цяло определянето на попечители отнема много време, което има отрицателни последици за непридружените и разделени деца. В някои държави работещите по случаи специалисти сигнализират, че попечителите представляват до 75 непридружени и разделени деца и увеличаващият се брой пристигащи създава сериозни проблеми относно капацитета на системите за попечителство.

В целия регион попечителите са претоварени, не може да се извършва обстойното им проучване и те не получават достатъчно обучение относно необходимия подход към нуждите на децата, които подкрепят. Това често идва в комбинация с липса на адекватни указания и институционална подкрепа относно ролята и отговорностите им. Последното буди особено безпокойство предвид факта, че попечителите трябва да установяват взаимоотношение на доверие и се налага да вземат изключително важни решения от името на и, предполага се, в най-добрия интерес на поверените им деца. При консултациите с непридружени и разделени деца мнозина от децата се оплакаха, че изобщо нямат попечител или има чести смени с различни попечители.

Независимо, че във всички държави в Европа има създадени структури за попечителство, ограниченото инвестиране в обучение и ефективна подкрепа на структурите подкопава ефективната им работа. Анализ на рентабилността въз основа на практиката в Шотландия и Нидерландия показва, че квалифицираната подкрепа от попечител е подобрила качеството на процеса по вземане на решения в посока не само постигане на положителни резултати във най-добрия интерес на детето, но и до положително съотношение разходи-ползи[8].

„Първият път отидох до министерството сам. По-добре би било някой да ме придружи до министерството, защото за мен това беше нещо ново.“
Терек Гаши*,
момче на 14 г., Албания

Визия/цел:

Всяко непридружено и разделенено дете, което е в Европа да получава както ефективно правно представителство, така и квалифициран независим настойник/попечител незабавно след установяване на самоличността, като и двамата специалисти активно се стремят да постигнат най-добрия интерес на детето, и са обучени да общуват по подходящ начин с деца и да реагират на нуждите им от закрила и правна защита.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.

Насочване на усилия към укрепване на попечителството. Чрез укрепена, ефикасна и ефективна система за попечителство ще се пестят ресурси, като същевременно ще се реагира на други области, в които има пропуски (като например отчитане на най-добрия интерес, предоставяне на грижи, предпазване от експлоатация, насилие и злоупотреба, както и вземане и изпълнение на трайни решения). Усилията трябва да бъдат насочени най-вече към укрепване на попечителството заради ключовата му роля при предоставянето на защита и достигане до решения в най-добрия интерес на детето, и то своевременно, ефикасно и ефективно. Вече има разработени конкретни предложения за реформи с оглед големия поток[9] от пристигащи, като при дискусиите по време на кръглата маса държавните представители се съгласиха да разгледат допълнително съществуващите добри практики и изразиха съгласие относно разработването на пилотни проекти, чрез които да се гарантира, че системите за попечителство са рационализирани и ефективни.

2.

Една независима институция за попечителство: Добрата практика в държави като Нидерландия показва предимствата на наличието на една независима институция за попечителство, която се признава от закона и по закон ѝ се възлага да набира, обучава, определя и контролира попечителите на непридружените и разделени деца. Предложената система доказано пести повече разходи и време и води до по-ефективна закрила на непридружените и разделени деца от самото начало.[10] Институцията трябва да бъде специализирана и независима; тя може да бъде НПО или публична институция, като трябва да бъде отделна от доставчиците на услуги и грижи с цел избягване на евентуален конфликт на интереси. Институцията може да се занимава както с бежанци/мигранти, така и с деца, граждани на съответната държава, или не, в зависимост от контекста и капацитета. Наред с управлението на попечителите институцията служи и като основен посредник и център за експертна информация за местните власти, с което ги освобождава от отговорността да координират стотици попечители. Това също така дава възможност за по-добър контрол, тъй като институцията трябва да се наблюдава и оценява периодично. Холандският модел включва и схема за възнаграждения на база дете, с което се постига максимална рентабилност и гъвкавост за властите (ако се съчетае с комбиниран модел от доброволци и професионалисти – вж. по-долу). Накрая, институцията носи отговорност за адекватното попечителство, както и за избора на подходяща грижа, предоставянето на закрила и решения – основните задачи на един попечител.

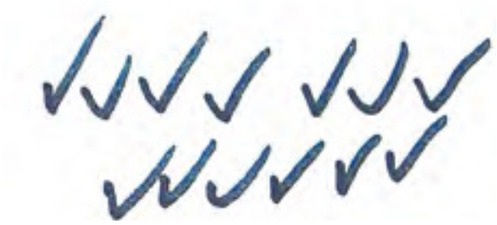
„Имам попечител. Той ми помогна много. Заведе ме от лагера в сигурен дом. Разясни ми процедурите, през които трябваше да мина и се грижеше за мен. Даде ми телефон, на който мога да се обаждам или да изпращам съобщения, ако имам нужда от нещо. Попечителят ми е с мен постоянно и мога да разговарям с него, когато искам.“
Атиф Кан*,
момче на 16 г., Пакистан

3.

Попечителите трябва да се определят в момента на пристигане/установяване на самоличността, незабавно и без предварителни условия (напр. независимо от това дали детето е кандидатствало или възнамерява да кандидатства за убежище). Това е от фундаментално значение не само за психологическото стабилизиране и изграждане на доверие, но и с оглед закрилата на детето. Моделът с една определена независима институция за попечителство предоставя необходимата гъвкавост и ефикасно управление, тъй като не се изискват съдебни решения или други административни процедури, преди да бъде избран попечител. Своевременното назначаване на попечител може също така да намали броя децата, които изчезват скоро след пристигането си от местата, където са настанени.

4.

Комбиниран модел от професионалисти/доброволци гарантира гъвкавост на реакциите при голям поток и същевременно спазване на стандартите. Институцията за попечителство би била отговорна за набирането на достатъчна база от професионални попечители и за създаването на набор от доброволци попечители от различни общности, така че да се обезпечи подходящо съотношение деца – попечители. По време на кръглата маса държавните специалисти изразиха съгласие, че е много важно да има ограничение на броя на непридружените и разделени деца на един попечител с цел ефективно попечителство. При сериозни потоци готовият набор от доброволци помага за бързото увеличаване на броя попечители, като същевременно се комбинират двата вида опит (Германия е добър пример) и се насърчава обмен на умения и опит между групите. Институциите за попечителство биха отговаряли за подбора на кадри въз основа на компетенциите и процеса на проучване, както и за установяването на ясни линии на отчетност между попечителя и институцията. При назначаването на доброволци като попечители следва да важат същите стандарти, както при професионалните попечители. Това включва квалификации, процедури по проучване, обучение, механизми за контрол и мерки за отчетност. За попечителите доброволци трябва да се използват и кодексите за поведение и писмените указания относно подбора, обучението, контрола, оценката и наблюдението, разработени за професионалните попечители. Специално внимание трябва да се обърне на аспектите, свързани с различията между половете и културните особености. За отделените от семействата си деца трябва да се разгледа вариантът с определяне на роднини за попечители. Въпреки това трябва да се прилагат същите системи за проучване и контрол, както при другите попечители, поне в началото.



„Когато съм недоволен, говоря най-вече с културния медиатор за това.“
Саяуип Зубаир*,
момче на 16 г., Пакистан

5.

Културните медиатори трябва да бъдат част от екипа. Попечителите и достатъчно обучените културни медиатори ще трябва да изградят моста между детето, общността на детето, приемащото общество, държавните институции и властите. Често преводачите не са достатъчни за изпълнението на тази роля. Опитът в Нидерландия например показва, че създаването на доверие изисква много повече от превод. Институцията за попечителство би отговаряла за активирането на културните медиатори.

6.

Гаранции, че попечителите преминават през редовни обучения и контрол. Според инициативата SafeGuard има четири основни сфери на компетенция, необходими за ефективната работа на попечителите: процедурни и правни въпроси, изграждане на комуникация с детето, основана на доверие, психосоциални проблеми, засягащи детето, включително най-вече децата жертви на насилие; културната медиация и ефективните връзки с всички заинтересовани участници и услуги. Участниците в кръглата маса изразиха съгласие, че попечителите трябва да преминават през независим подбор, проучване и контрол. Наръчникът на Агенцията за основните права относно попечителството[11] също дава добри насоки. Като добра практика попечителите трябва да имат достъп до мултидисциплинарен екип от специалисти, за да се обръщат към тях за експертна информация, съвет и помощ при изпълнението на задълженията във връзка с попечителството. Активно работещите в областта специалисти предлагат съотношение от един ръководител на 30 попечители. Необходимо е обаче да бъдат въведени и периодични проучвания на нуждите – на децата, както и достъпен механизъм за подаване на жалби, за да се гарантира качество и удовлетворение.

7.

Изграждане на европейска мрежа/федерация от всички национални институции за попечителство. Моделът с една централна институция за попечителство подкрепя останалите цели за подобряване на трансграничната координация и обмен на информация. Федерацията може да оказва помощ при стандартизацията на практиките на попечителство и предоставянето на обучения. Тя би могла също така да улеснява обмена на информация по отделните случаи съгласно принципите за защита на данните в случай на прехвърляне на непридружените и разделени деца в друга държава. Понастоящем е почти невъзможно един попечител да установи или да влезе във връзка с колега в чужбина.

8.

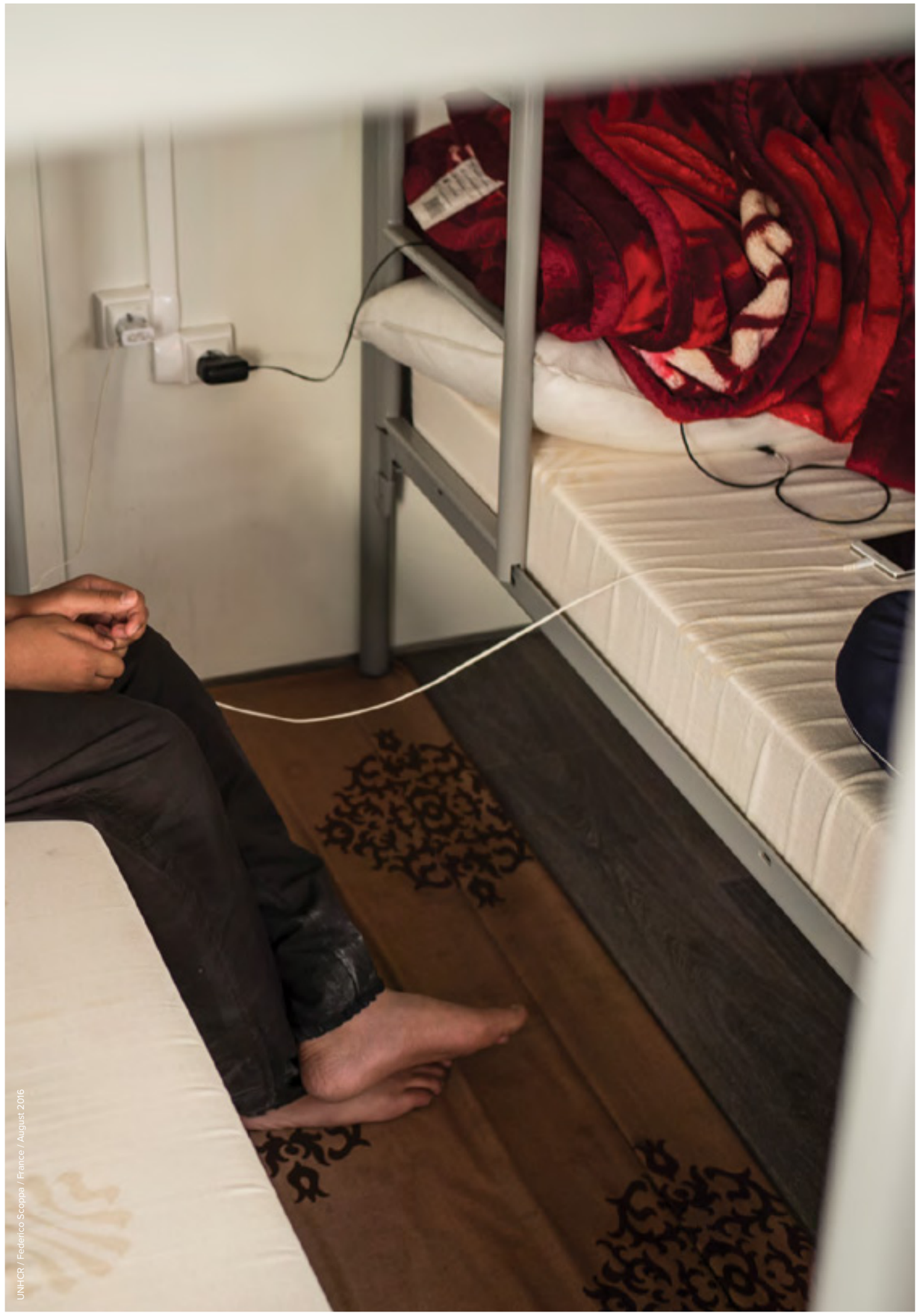
Изграждане на европейски фонд за подпомагане на процеса на укрепване и създаването на институции за попечителство, както и за подкрепа на усилията за подбор, обучение и контрол на попечителите. Фондът може да се ръководи съвместно с европейската мрежа/федерация от учредените национални институции за попечителство. Освен това за него ще важат ясни критерии за финансиране (като например стратегия и план за изпълнение, установени процедури, определен брой вече наети попечители). Използването на фондовете на свой ред ще се контролира от институция на ЕС с цел предотвратяване на конфликт на интереси.

9.

При попечителството трябва да се прилага цялостен подход, както е описано в наръчника на Агенцията за основните права. Попечителите трябва да вземат решения във всички области, засягащи детето и да носят крайната отговорност за това, че на всеки етап са водени от най-добрия му интерес. Попечителят трябва да бъде основно координационно звено за детето и да служи като връзка между детето и приемащото общество, съответните органи, доставчици на услуги и институциите. Работещите в областта специалисти, участвали в кръглата маса, предложиха отделяне на попечителството и правното представителство с цел установяване на ефективно упражняване на контрол и намаляване на натоварването на попечителите. Държавите, участвали в консултациите, приеха това отделяне. Наред с попечителите, в зависимост от нуждите в хода на процедурите, трябва да се предоставят и безплатни правни консултации и правно представителство от страна на опитни адвокати. Попечителството не бива да се прекратява при навършване на 18-годишна възраст, а да остане достъпно до 21 години (както е в Северна Ирландия), като се вземат предвид възгледите на младежите. На последно място попечителят трябва да работи като мобилизиращ фактор по отношение на механизмите за подкрепа в приемащото общество, така че да предоставя най-добрата грижа за детето.

10.

Трябва да бъде създаден механизъм за подаване на жалби с незабавно предприемане на мерки за осигуряване на качество и защита от посегателства. Той трябва да се разяснява на всяко непридружено и разделено дете. Необходимо е изграждане на връзка между механизма за подаване на жалби и институциите за попечителство, но той може да бъде свързан и с органа за преглед на закрилата на детето (вж. по-долу). Именно така децата ще могат да изразяват несъгласието си с избрания попечител.



UNHCR / Federico Scoppa / France / August 2016

3.

Условия на предоставяне на грижи и на подходящи услуги

Подробно описание на проблема:

Предоставянето на подходящи грижи и услуги, които отговарят на конкретните нужди на момчетата и момичетата, е основополагащо за благосъстоянието и закрилата на децата, както и за развитието им и бъдещите им перспективи. Системите за грижи в Европа обаче са с недостатъчен капацитет или недостатъчно качество, или и двете. Твърде често подслонът и настаняването грешно се използват като равнозначни на предоставяне на грижи, като същевременно се пренебрегват социалните и психосоциалните елементи (под формата на психично здраве и психосоциална подкрепа, образование, медицински услуги и т.н.).

Твърде често мащабната институционална грижа се предпочита пред други форми на предоставяне на грижи, въпреки че експертите и практикуващите специалисти са единодушни, че предоставянето на такива грижи често води до (сексуално) малтретиране, насилие, престъпни дейности и тежко психологическо страдание, които също генерират много повече разходи (в средносрочен и дългосрочен план) в сравнение със системата на приемни грижи.[12] За съжаление, системите за предоставяне на грижи, както например малките домове и системите за приемна грижа, които често са най-добрите възможни условия за предоставяне на грижа, рядко се използват, изключително претоварени са или не са насочени към деца със специални нужди. В най-лошите случаи се налага непридружените и разделени деца да остават за по-продължителни периоди в общи центрове за подслоняване или дори центрове за задържане, често заедно с възрастни, при неподходящи условия и без специални услуги за деца. При тези условия непридружените и разделени деца често са изложени на сериозни рискове относно сигурността, общото ниво на защитеност и физическото и психично здраве. Властите и други участници все още не са успели да реагират адекватно в посока предотвратяване и ограничаване на повишения риск от насилие и малтретиране, включително сексуално насилие не само в общ план, но и в институциите за предоставяне на грижи. Продължителното задържане на непридружени и разделени деца често е свързано с неустановената самоличност и липсата на своевременно назначаване на квалифициран попечител. Различните условия на прием и различните перспективи за интеграция в различните европейски държави допринасят за по-нататъшното придвижване и излагане на децата на допълнителни опасности. Дори при намирането на подходящи условия на грижа, тази грижа често бива прекратена внезапно, когато детето навърши 18 години.

„Много важно е непридружените и разделени деца, които идват в Белград, да имат възможност незабавно да намират услуги, които ще им помогнат при регистрацията и настаняването; в противен случай те са постоянен обект на каналджиите, особено ако са сами в Белград.“
Наима Малик*,
момиче на 17 г., Афганистан

Наред с това националните и международните доставчици на услуги все още не са успели да създадат достатъчно покритие от минимални услуги, така че да се отговори на специалните нужди и рискове за непридружените и разделени деца в Европа. Това е особено важно по отношение на предоставянето на психо-социална подкрепа. Предвид високия процент непридружените и разделени деца и други деца в психологически дистрес, липсата на адекватна реакция засяга живота им, както и общностите и обществата, в които живеят. Липсата на образование и възможности за отдих и възстановяване допълнително усилват страданието и оказват отрицателни последици върху бъдещите перспективи и стабилност на децата.

Преди всичко липсата на достъп до формално образование има дългосрочно въздействие върху развитието на децата, но и върху приемащите общности. Всички участващи в консултациите специалисти и деца потвърдиха, че различните общности от бежанци и мигранти все още не получават систематично предоставяните услуги и закрила. Има едва няколко случая на мобилизиране на диаспората или наскоро пристигналите общности. Холандската организация за попечителство NIDOS обаче е установила, че тези примери често имат успех в начинанията си и че децата са почувствали подкрепата на хората, които разбират от къде идват и какво преживяват.

„Няколко пияни човека влизат в стаята ни, понякога дори по три пъти на вечер, посред нощ! И ние трябва да спим, да ходим на училище, но те ни смущават.“
Мохамед Хасан*,
момче на 16 г., Афганистан

„Би било чудесно, ако всичко това [регистрацията, прехвърлянето и услугите] са организирани и няма да ме е толкова страх да поискам някоя услуга от полицията или друга организация.“
Файаз Хан*,
момче на 17 г., Афганистан

Все още не работят регионалните, трансграничните и дори националните системи за управление на случаите. Това води до загуба на информация по отделните случаи, затруднява ефективното и целенасочено предоставяне на услуги между държавите и пречи на предоставянето на решения с оглед на най-добрия интерес на децата. Това също така затруднява възможността за контрол на състоянието и потребностите на децата.

Визия/цел:

Всички непридружени и разделени деца в Европа да имат достъп до сигурни, защитаващи и съобразени с възрастта им места с предоставяни грижи, които не водят до лишаване от свобода и където могат да имат достъп до услуги, най-вече такива за психо-социална подкрепа и до образование, наравно с другите деца в обществото. Адекватното предоставяне на грижи включва и ефективни системи за управление на случаите и предотвратяването и ограничаването на рисковете от сексуално насилие и насилие основано на пола. Задържането във връзка с контрола на миграцията никога не е в най-добрия интерес на детето и затова трябва да бъде забранено.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.
Следване на двустепенен подход при предоставянето на грижи: С цел непосредствено осигуряване на сигурност и защита е необходим първоначален прием, съобразен с възрастта. За предпочитане това трябва да става в домове за групи по възрасти и пол с не повече от 15 до 20 други деца. Същевременно е необходимо да се определи попечителят (вж. схема 1), който да започне (но не и да извърши) подобрената мултидисциплинарна оценка на най-добрия интерес, което на свой ред ще определи средносрочните условия на предоставяне на грижи до намирането на цялостно решение. Попечителят трябва също така да установи всички специални нужди, откроени в оценката на най-добрия интерес, за да бъде предоставена целенасочена подкрепа.

2.
Създаване или определяне на орган, който да контролира условията на прием и дали центровете за прием отговарят на стандартите. Този орган трябва да е независим от организациите, предоставящи услуги, и да има национална перспектива. И отново – омбудсманът за децата или националната институция за човешките права може да поеме тази функция. Органът трябва да следи, предоставя съвети за подобрения и да сигнализира за оставащи пропуски.

„Важно е да се организира специален център, който да предоставя цялостна помощ за децата, които са сами. В този център потребителите да могат да намират адвокат, социален работник, психолог, лекар и информация за всичко, от което имат нужда.“
Тауаб Захир*,
момче на 17 г., Афганистан

3.
Целево предоставяне на грижи и услуги: Наличен е широк набор от условия на предоставяне на грижи, с които да се обслужват различните нужди и обстоятелства, свързани с непридружените и разделени деца, включително полусамостоятелно настаняване с надзор, домове за малки групи и приемна грижа. Предвид ограничения капацитет, грижите и услугите трябва да се насочват според конкретните нужди във всеки от случаите. Не всяко непридружено и разделено дете има нужда от подкрепа във всяка област. Възможно е някои деца да нямат нужда от определени услуги или да имат нужда само от известна подкрепа, и то за кратко. Междуинституционалната пирамида за предоставяне на грижи относно психичното здраве и психосоциалната подкрепа[13] посочва ясни насоки кога да се предприема намеса във връзка с психичното здраве. И отново – попечителите с помощта на културните медиатори играят основна роля за установяването на конкретните нужди и развиването на целенасочен отговор. Същият подход може да се използва и за определяне на подходяща форма на настаняване. Най-добре е по-малките деца (под 15 г.) да се настаняват в приемна грижа, а по-големите деца могат да се настаняват в групови домове. Участвалите в консултациите непридружени и разделени деца, повечето от които бяха над 15-годишна възраст, посочиха, че предпочитат условията в малките домове за групи и полусамостоятелните домове.
Хармонизираните на национално или дори на регионално равнище критерии за уязвимост помагат при насочването на подкрепата. Кратък списък с различните групи, специалните им нужди и необходимите услуги може да помогне за хармонизирането на подхода. Специално внимание трябва да се обръща на отделните от семействата си деца, които също трябва да се възползват от защитната среда, като същевременно се подкрепят от роднини.

4.
Незабавно укрепване на наличните услуги за психично здраве и психо-социална подкрепа, както и незабавен достъп до формално образование с цел ограничаване на евентуалните дълготрайни психологически последствия за развитието на детето. Механизмите базирани в общността често са най-ефективни (включително по отношение на разходите) за облекчаване на психологическия дистрес. И отново – културните медиатори могат да улесняват контакта с общността на детето и да дават насоки за най-подходящото им обхващане от грижите (напр. групи за игра за придружени деца, дискусионни групи, спорт). Непридружените и разделени деца трябва да получават достъп до образование възможно най-скоро. Полезни могат да бъдат както формалните, така и неформалните форми на образование в краткосрочен план, за да се избегнат потенциалните пропуски, но те не могат и не бива да заместват достъпа до официалната образователна система (като училища и професионално образование).

5.
Укрепване на приемната грижа базирана в общността, тъй като тя предоставя защитна грижа и освен това е най-рентабилната форма. В Нидерландия моделът на приемна грижа, при който децата се настаняват в семейства от своята общност, е демонстрирал икономическите си ползи и стойност като модел, при който се предоставя най-подходяща грижа. За всяко приемно семейство обаче се провежда подробно проучване, например посредством институцията за попечителство и е необходим строг контрол за своевременното установяване на евентуални вреди за децата. Мрежите от стари и нови приемни семейства помагат при споделянето на опит и обучение за новите приемни семейства.

6.
Съставяне на сборник с минимални стандарти и добри практики за Европа.[14] Трябва да бъде извършен регионален анализ на разходите и ползите за различните методологии и програми. Работещите в областта специалисти препоръчват въз основа на него да бъде разработено практическо ръководство/наръчник, публикуван в интернет и насочен към деца и работещите с деца (учители, адвокати, медицински работници). Един достъпен наръчник, който освен това е на разбираем за децата език, би помогнал както като източник на информация, така и за контрол на доставчиците на услуги.

7.
Гарантиране на продължаването на грижата, когато децата навършат 18 години и те постепенно се прехвърлят от една система за закрила към друга.

8.
Укрепване на координацията между доставчиците на услуги, включително доброволческите групи. Властите трябва да поемат отговорност за координацията, така че пропуските да се отстранят, и към децата, които имат нужда от помощ, да бъде насочена подходяща подкрепа. Трябва да бъде изготвена карта на доставчиците на услуги, така че да се установят дублиранията, застъпванията и пропуските; освен това е необходимо да се разпишат формално и да се договорят стандартни оперативни процедури и документи, които описват подробно ролите и задълженията на всички участници. Координационните структури трябва да използват нови технически инструменти, които улесняват комуникацията и водят до намаляване на разходите (т.е. уеб-базирани платформи за координация, които са налични в няколко държави).

„В лагера нямат добри медицински услуги – има само един лекар и тя не може да отговаря за всички.“
Уахед Ахмед*,
момче на 17 г., Афганистан

9.
Разработване на регионален, уеб-базиран механизъм за управление на случаите за гарантирано продължаване на грижата и споделяне на информацията. Подобна система би могла да бъде част от федерацията на институциите за попечителство, която трябва да бъде основното звено за управление на случаите. В системата за управление на случаите следва да се документират всички взети решения и предприети от името на детето стъпки, както и препоръките за бъдещето, при спазване на националните и международни стандарти за защита на данните. Освен това системата може да генерира статистически данни (напр. относно произход, положение, уязвимости) с цел изготвяне както на национален, така и на регионален анализ на тенденциите, който може да се използва за програмни цели.

UNHCR / Achilleas Zavallis / Greece / March 2016

IRC / Miodrag Cakic

4.

Цялостни решения в най-добър интерес на децата

Подробно описание на проблема:

Гарантирането на положителни резултати за децата и за приемащите общества е възможно само когато отделните деца получават устойчиви решения с оглед техния най-добър интерес. Без това децата ще продължат да се движат извън редовните процедури, което ги излага на повишени рискове и може да доведе до злоупотреба, насилие, експлоатация и дори смърт. Предоставянето на решения обаче често е ограничено и не винаги се основава на стабилни процедури, гарантиращи най-добрия интерес на децата. Предоставянето на средносрочни и дългосрочни решения все още не е приоритет. Решенията обаче са особено важни за установяването и възстановяването на спокойствие и стабилност. Както бе отбелязано в рамките на провелите се наскоро глобални консултации с деца бежанци, организирани от ВКБООН и Комисията за жените бежанци, един от основните фактори, будещи безпокойство сред децата и младежите бежанци, е достъпът до възможности и положителни перспективи за бъдещето им.

„Мисля, че държавите от ЕС трябва да постигнат някакво споразумение помежду си и да предложат образование и програми за приобщаване през този страховит за нас период.“
Халил Катеб*,
момче на 17 г., Алжир

Намирането и предоставянето на цялостни, трайни решения на непридружените и разделени деца е с тесен фокус, лишено е от гъвкавост и е обременено от системни несъвършенства, съществуващи отпреди кризата. Намирането на решения рядко се основава на най-добрия интерес на детето. Такива процедури липсват в почти всички европейски държави. Що се отнася до събирането на семейства, в най-общия случай се предвижда то да става в „приемните държави“, без да се разглеждат други варианти, които може да са в най-добър интерес на детето, включително събиране на семейството в безопасна трета държава, в което детето е живяло със семейството си в миналото. Работещите в областта специалисти подчертават, че все още има конфликт между националните политики за миграцията и най-добрите интереси на децата, като в тези случаи възможните варианти се разглеждат през призмата на убежището, а не закрилата на детето, което означава, че най-добрите интереси на децата не са основно съображение.

Освен това предоставянето на решения все още се оценява от национална, а не регионална гледна точка, което поражда затруднения за непридружените и разделени деца при оценката на алтернативните пътища в рамките на Европа и извън нея. Времето, необходимо за изготвянето на трайни решения също е сериозна пречка, тъй като процедурите могат да отнема месеци и дори години, включително в случаите на събиране на семейства. Релокациите от Гърция и Италия са много ограничени, тъй като едва няколко държави приемат непридружени и разделени деца[15] и този процес е много продължителен.[16] Освен това националните правни рамки ограничиха събиранията на семейства чрез задължителен период на изчакване преди събирането и ограничаване на събиранията само до родителите.

„Би било по-добре, ако пътувам със семейството си или с роднини. Това пътуване е толкова трудно и опасно.“
Али Джибрил*,
момче на 17 г., Либия

Визия/цел:

Всички непридружени и разделени от семействата си деца да получат трайно решение, което е в технен най-добър интерес, в разумен срок, без излагане на детето на риск.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.
Държавите-членки на ЕС трябва да разработят рамка за изработване на цялостни решения, която регламентира всички възможни цялостни решения и различните процедури в регионален протокол/стандартна оперативна процедура. Например, трябва да се разработят или ревизират хармонизирани европейски стандартнни оперативни процедури за разглеждането на случаите на събиране на семейства. Мрежата от национални звена трябва да бъде укрепена, а координацията – институционализирана, вероятно чрез програми за обмен или командироване на персонал на приемащите държави (напр. както бе демонстрирано от британската програма „Dubs“), или една специална международна или европейска агенция да координира мрежата и обработката на случаите на събиране на семейства.

2.
Ранно идентифициране на цялостни решения с цел спестяване на време и ресурси. Разглеждането на цялостни решения трябва да започне от момента на установяване на самоличността и това да се смята за процес, който надхвърля нуждите от помощ и закрила, които се предоставят при извънредни ситуации. Това вероятно ще доведе до продължаване на грижата и до дългосрочен положителен ефект за децата. Назначеният попечител трябва да има ролята на координатор на цялостното решение и да разработи цялостен план за решение въз основа на подобрената оценка на най-добрия интерес и издирването на семейството, което на свой ред става част от дискусията на експертната група за определяне на най-добрия интерес.

3.
Всяко становище за цялостно решение трябва да се основава на определянето на най-добрия интерес, базирано на първоначалната оценка на най-добрия интерес. Освен това становищата относно цялостните решения трябва да се дават от органа за закрила на детето, а не от органа по въпросите на убежището, като се вземат предвид приложимите правни рамки, регламентиращи и двете. Така се гарантира даването на подходящи експертни мнения и се ограничава конфликтът на интереси (най-добрия интерес на детето спрямо интересите във връзка с контрола на миграцията).

4.
Портфолиото от цялостни решения трябва да бъде разширено, ориентирано главно спрямо най-добрите интереси на детето. Не бива да се предполага, че убежището автоматично е в най-добрия интерес на детето. Трябва да се разглежда вариантът със събирането на семействата в първата страна на убежище на семейството или държавата на произход (ако детето не се нуждае от международна закрила), съпътствано от програма за подкрепа в държавата. Трябва да се разглежда също и вариантът с включване в националните системи за закрила на детето дори ако детето не се нуждае от международна закрила, но не може да бъде върнато, защото връщането не би било в неговия най-добър интерес.

5.
Освен това достигането до цялостни решения би било улеснено от общите критерии и взаимно признаване (относно определянето на възрастта, семейните връзки, попечителство), както е описано по-горе. Споменатата по-горе транснационална система за управление на случаите в рамките на европейската федерация на институциите за попечителство също може да помогне за ускоряването на обмена на информация по индивидуалните случаи и улесняването на непрекъснатото предоставяне на грижи и контрол на състоянието на децата. Това за пореден път би показало, че е най-добре основата на цялостната система за решения да се ръководи от федерацията на организациите за попечителство.

6.
Насърчаване на социалното включване и възможностите за участие и изграждане на умения, докато децата чакат решенията си. Популяризиране сред общностите на нуждата от социалното включване и ползите от нея. Популяризиране на социалното приобщаване чрез участие на децата в спортни и други развлекателни дейности в рамките на общността. Гарантиране на грижите и мерките за подкрепа след навършване на 18 години, насърчаване на социалното приобщаване, както и мерки за образователна и професионална интеграция с цел изграждане на устойчивост и укрепване на уменията и ресурсите на децата. Тук попечителят отново играе много важна роля, но за целта трябва да получи необходимите правомощия.

UNHCR / J. Bäwman / Sweden / November 2015

5.

Участие на децата

Подробно описание на проблема:

Никоя заинтересована страна (държавата, международна организация, НПО, гражданска организация) не се допитва системно до децата относно мнението им с оглед възрастта и зрелостта им; освен това те не се включват систематично в планирането и изпълнението на общи програми. Това не само нарушава правата им, но ги ограничава само до получатели на грижа и помощ, а не ги третира като активни носители на права, което влияе негативно върху иначе осъществими програми и проекти. Държавите рядко залагат или прилагат в политиките и правните си рамки задължителни или систематични консултации с деца. Освен това много малко местни органи редовно провеждат оценки на нуждите, където питат момчетата и момичетата за възгледите и мненията им по проблемите, които ги засягат, независимо че участието на децата е съществен елемент от Конвенцията за правата на детето (КПД). Едно основно предизвикателство в това отношение е липсата на достатъчно преводачи, особено жени.

„Нямам достъп до никой човек с влияние. Вероятно ще ме изритат от лагера, ако се оплача.“
Абдул Газор*,
Момче, 16 г., Афганистан

Визия/цел:

В цяла Европа да се извършват систематично консултации с непридружени и разделени деца, като възгледите и мненията им се включват във всяко решение, което ги засяга, както и в програмите, които се разработват и изпълняват в тяхна полза.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.
Информиране на децата на всеки етап от процеса относно следващите етапи и искане на мнението им. Голяма част от непридружените и разделени деца, с които бяха проведени консултации, подчертават липсата на информация като централен пропуск и основна причина за редица несъвършенства в начина на реагиране.

2.
Гарантиране, че се извършват допитвания до непридружени и разделени деца по всички въпроси, засягащи случая им както от страна на организациите за закрила на детето, така и от тези по въпросите на убежището. Затова допитването до непридружените и разделени деца трябва да се институционализира в националната правна рамка. Националната институция за попечителство или омбудсманът за децата могат да бъдат натоварени със задачата да провеждат регулярни оценки на нуждите с всички групи непридружени и разделени деца по възраст, пол и многообразие. Представителите на държавата, участващи в кръглата маса, изразиха съгласие относно значението на по-систематично включване и допитване до децата индивидуално, но също така подчертаха нуждата от включването им на равнище планиране и изпълнение на програми. В тези оценки трябва да има дискусии с различни фокус групи – да се обсъжда текущото им положение, възгледи и мнения. Окончателният доклад трябва да бъде разпространен на всички доставчици на услуги, за да се осигурят данни за цялостния процес по изготвяне на програми; освен това те трябва и да се оповестяват сред обществеността, за да се гарантира отчетността при отчитането на мненията на децата.

„Вярвайте на децата, така че да могат да се изразяват без страх. Трябва да ни питат какво искаме, устно, в диалог, а не в писмен вид. Аз бих участвал, защото искам да подобря нашето положение.“
Джанги Шан*,
момче, Афганистан

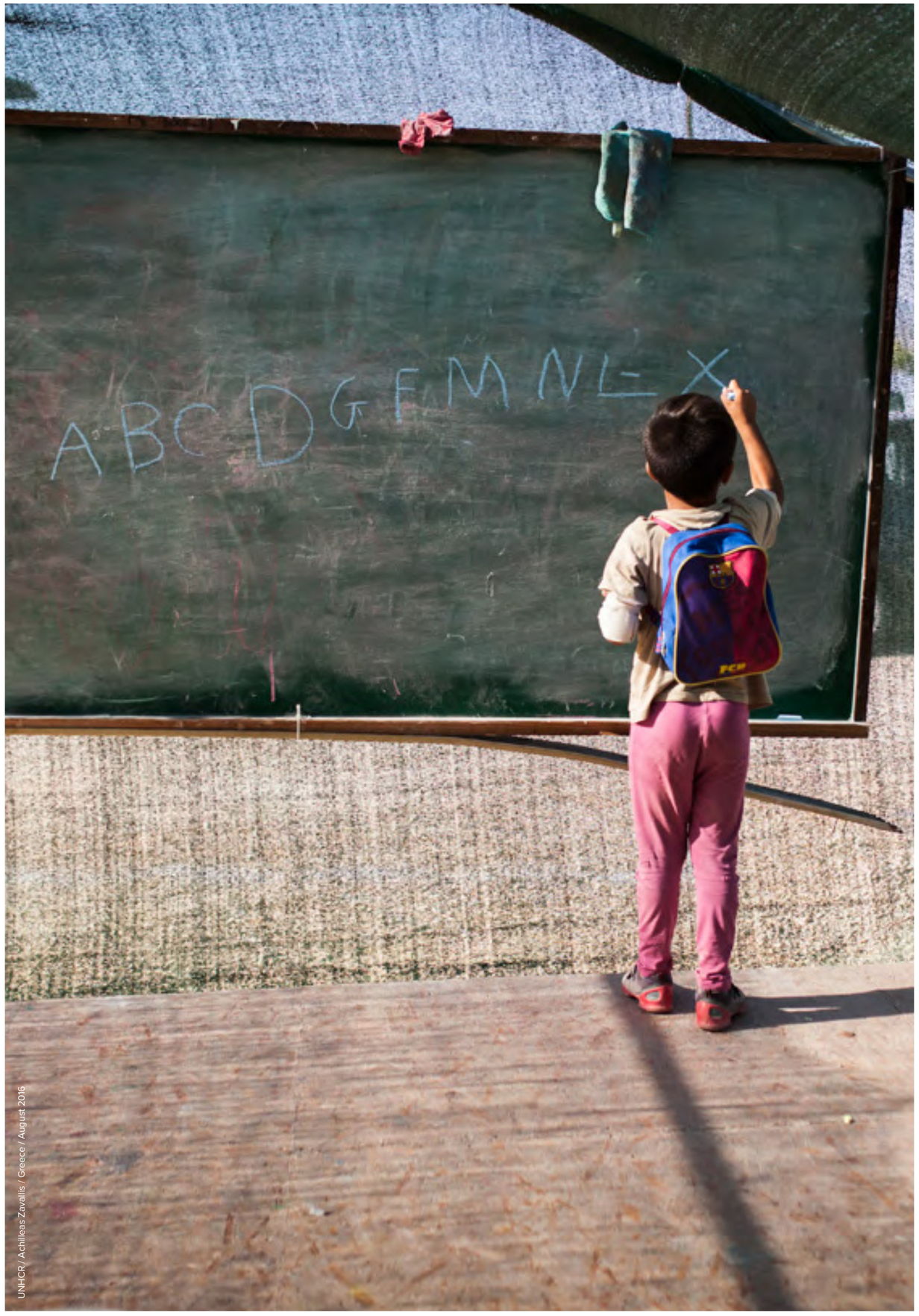
3.

Гарантиране на това, че непридружените и разделени деца са наясно със съществуването на национални механизми за обратна връзка и подаване на жалби и имат достъп до тях (напр. чрез гореща линия, интернет, SMS), чрез които могат да изразяват притеснения. Осигуряване на достъп на децата до правосъдие и правна защита при нарушаване на правата им. Горещите линии са един възможен инструмент, но националната институция за попечителство и органът за преглед на закрилата на детето (напр. омбудсманът, националната институция по правата на човека, съдилищата по въпросите за благосъстоянието на децата) трябва да активират механизмите за подаване на жалби. Механизмите за обратна връзка и подаване на жалби трябва да предвиждат документиране на жалбите при запазване на поверителност и гарантиране на последващи действия. Ако няма такова документиране, последващи действия и отговор до детето, механизмът няма да се ползва с доверие и съответно няма да се прилага.

„Ще ми се да мога да помогна на други тийнейджъри като мен. Надявам се, че ако говорим, някой ще ни чуе.“
Мустафа Фени*,
момче на 17 г., Алжир

4.

Включване на общностите, така че да се сформира консултативна група от основни източници на информация, представена от различните общности. Местните и националните органи да се допитват до тази група редовно по програмни въпроси.



UNHCR / Achilleas Zavallis / Greece / August 2016

6.

Най-добрите интереси на детето в националните системи за закрила на детето и системите за убежище

Подробно описание на проблема:

Съгласно член 3 на КПД и Общи коментари № 6, 12 и 14, най-добрият интерес на детето е първостепенно съображение. В КПД се предоставя много ясна отправна точка за вземащите решения лица: закрилата, благосъстоянието на децата и устойчивите грижи и решения могат да се предоставят само, ако най-добрите интереси се вземат под внимание систематично. Това означава, че най-добрите интереси са фундаментални не само за развитието, стабилността и бъдещето на детето, но и за обществото, в което живее.

Националните системи обаче все още не отчитат най-добрите интереси на непридружените и разделени деца в хода на различните процеси, през които преминават децата. Дори когато са включени, съображенията относно най-добрите интереси рядко са свързани с всеки аспект на благосъстоянието на детето или разглежданите решения, целящи да отговорят на ситуацията, в която се намира. Този системен пропуск засяга всички области, касаещи непридружените и разделени деца – от предоставянето на грижи до цялостни решения. Липсата на оценка и процедура за определяне на най-добрия интерес или неадекватната оценка са само една част от проблема, но показват сериозния характер на пропуските. От консултациите с работещите в областта специалисти става ясно, че това не е непременно принципен проблем, а по-скоро той се корени в липсата на гъвкавост и броя на административните процедури, през които децата трябва да преминат, което затруднява приложението му. Когато органите по въпросите на убежището вземат решения относно благосъстоянието на детето, често отговорностите са неясни и неопределени. Точно обратното – тези решения трябва да се вземат от независим орган за закрила на детето, който разполага с подходящи и обучени експерти, които вземат предвид най-добрите интереси и няма опасност да бъдат засегнати от конфликт между най-добрия интерес на детето и националната политика по миграцията. Освен това практикуващите в областта специалисти подчертават склонността към недоверие спрямо децата от страна на властите.

За да се оцени и определи най-добрият интерес на едно дете, трябва да се разгледат всички фактори. Въпреки това в Европа се очертава една явна тенденция – нуждите от закрила на детето се оценяват само чрез процедура за убежище, когато търсенето на убежище може да не е в най-добър интерес на детето. Освен това издирването на родителите и родините на непридружените и разделени деца и оценката на условията им на живот все още е сериозно предизвикателство за властите и съответните организации. В Европа има случаи на различаващи се практики по отношение на степента на съгласие, необходима за издирването въпреки сравнително ясните указания на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището.[17]

„Хората в приемния център продължиха да ми говорят, въпреки че не се чувствах добре. Това много ме натовари и не ми харесваше, че ме интервюираха. Трябваше ми преводач. Ние общувахме на английски и отговарях с „да“ на всичко.“
Али Басим*,
момче под 11 г. с увреждания, Ирак

Визия/цел:

Всички заинтересовани организации систематично да вземат предвид най-добрия интерес на детето на всеки ключов етап при вземането на решения. За всяко непридружено или отделено от семейството си дете в Европа, семейството му, условията на живот и потенциалното значение на събирането на семейството там, където то живее, да се извършва с цялостна перспектива надлежно и при спазване на оценката на най-добрия интерес с цел предотвратяване на всякакви рискове за непридружените и разделени деца и предоставяне на решение, което е в най-добър интерес на детето.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.

Гарантиране на това, че най-добрият интерес ще бъде взет предвид на всеки важен етап, не изисква разработване на допълнителни процедури. Отчитането на най-добрите интереси предполага предимно адаптирането на съществуващи процедури и дори привеждането им в по-цялостен вид чрез ангажиране на работещите в областта на закрилата на детето организации от самото начало. Не е нужно това да е свързано с много разходи, а по-скоро се изисква промяна в изпълнението на процесите. Ако всички от посочените по-горе препоръки бъдат изпълнени, това автоматично гарантира, че са взети предвид най-добрите интереси.

2.

Ясно разделение между органите по въпросите на убежището и тези за закрила на детето и на различните им отговорности. Всички решения, касаещи детето, с изключение на тези по убежището, трябва да се вземат от орган за закрила на детето, а не от такъв по въпросите на убежището (особено решения в обхвата на оценката и определянето на най-добрия интерес). И отново – като посредници на най-добрия интерес, попечителите са основни фигури, водещи вземането на решения. Разясняването на ролите и отговорностите (напр. в стандартни оперативни процедури) би могло да помогне, за гарантиране на разграничаването. В зависимост от възрастта и зрелостта си децата трябва да участват във вземането на всички основни решения, които ги засягат (вж. точката по-долу). По време на дискусиите в рамките на кръглата маса с работещи в областта държавни специалисти бяха изразени противоположни становища относно това дали такова разделяне е осъществимо при съществуващите правни рамки, така че този въпрос трябва да бъде проучен допълнително.

3.

Институционализиране на подобрените процедури за оценка и определяне на най-добрия инетерс в националната регулаторна рамка. Разработване на стандартни оперативни процедури относно процеса и залагането му в регулаторната рамка. Това трябва да включва индивидуална, подобрена и мултидисциплинарна оценка на най-добрия интерес в началото на всеки етап, започнат от попечителя. Оценката на най-добрия интерес не трябва да бъде много формална и да дава гъвкавост за промяна. Въпреки това решенията трябва да се документират и обосновават. Грижите и услугите се предоставят въз основа на тази оценка на най-добрия интерес. Прехвърлянето от една държава в друга също може да е възможен вариант, независимо дали съгласно Регламента Дублин за държавите-членки на ЕС, или ако това се приема като най-добър интерес, тъй като по този начин нуждите ще се обслужват по-добре до намирането на цялостно решение. Освен това процедурата трябва да включва формално определяне на най-добрия интерес преди вземането на решение с дългосрочни последици. В националната правна рамка трябва да се изясняват параметрите за определянето на най-добрия интерес (напр. състав на комисията, процес, процедура за документиране), като същевременно надгражда, но не повтаря оценката на най-добрия интерес. Процедурата по определянето на най-добрия интерес трябва да разполага със защитни механизми, но това не означава автоматично, че тя трябва да бъде утежнена и тромава (особено предвид факта, че надгражда оценката). Процесът може да бъде рационализиран и бърз, ако процедурите и съставът на комисията са определени ясно в стандартни оперативни процедури. Предлага се разработване на пилотна примерна процедура въз основа на препоръките в настоящия документ, данни от *Здрави и невредими* и указанията на ВКБООН относно определянето на най-добрия интерес[18], с които съществуващите процедури в една държава се адаптират, за да се демонстрира ефикасността. Детето, а също така и попечителят трябва да бъдат изслушани както при първоначалната оценка, така и при определянето на най-добрия интерес. Процедурата по определянето на най-добрия интерес трябва да включва оценка на закрилата в страната на убежище на семейството, ако става дума за събиране на семейство в държава извън Европа. Освен това всяко решение трябва да бъде документирано, а основните работещи по процеса организации и специалисти трябва да преминат обучение относно съображенията, свързани с наи-добрия интерес.

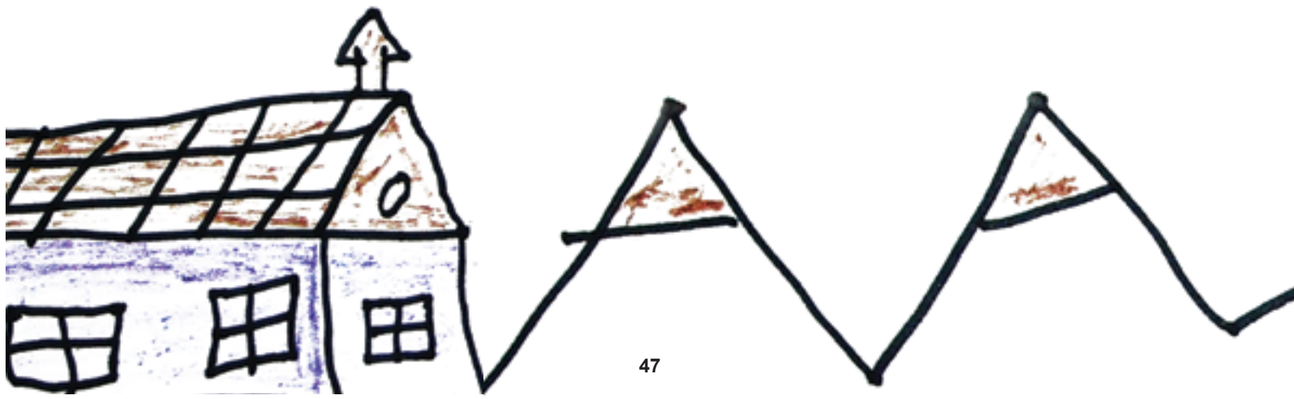
4.

Създаване на независим орган за преглед/разрешаване на конфликти за всички взети решения вместо непридружените и разделени деца или от негово име. Детето трябва да получи правни средства за защита да оспори решения, за които смята, че не са в неговия най-добър интерес (напр. определяне на най-добрия интерес, определен попечител, условия на предоставяне на грижи). Наличието на ефективни средства за правна защита допълнително ще насърчи основния орган, вземащ решения, да взема предвид най-добрия интерес. Такъв орган за преглед трябва да разполага с необходимите правомощия и може например да заседава заедно със съда по въпросите на младежта и благосъстоянието, омбудсмана за децата или националната институция по правата на човека. Обжалването пред органа за преглед трябва да спира изпълнението, докато решението е обект на административно, а не на съществено преразглеждане, и може да върне решението при първоначалния орган, който го е взел с молба за вземане на повторно решение. Държавните представители, участвали в кръглата маса, изразиха резерви относно създаването на независим орган за преглед предвид допълнителните разходи, до които това би довело.

5.

Включване на активно издирване на семейството в процедурата по изготвянето на оценка на най-добрия интерес. Необходим е дебат на европейско ниво относно това кои стандарти за издирване (продължителност, средства, партньори и разумен характер) трябва да се спазват и каква степен на сътрудничество може да се търси от децата и определените за тях попечители, включително в случаи, в които има разумни основания да се смята, че децата все още са под влиянието на каналджии, трафиканти или членове на семейството, които искат от тях да достигнат до определена държава. В хода на дискусиите от кръглата маса държавните представители подчертаха необходимостта от разглеждане на различните партньорства, най-вече сред настоящите международни организации, с цел подобряване на процедурите за издирване на семейството и ефективността по отношение на вложеното време. Бяха изразени твърдения, че издирването на семействата трябва да бъде многостранен подход, да включва държавата на произход, първата страна на убежище, държави във и извън ЕС. Издирването на семейството трябва да бъде изведено на преден план (т.е. да му се отдаде приоритет като процедура) незабавно след установяването на самоличността на непридружените и разделени деца, както и като често прилагана методология за специалистите, разработена с цел по-рационализирана координация. Освен това държавите предложиха, че международните агенции с присъствие в страните, в които живеят членовете на семейството, трябва да бъдат ангажирани с цел улесняване на оценката на семейната ситуация. Въпреки това органите, които провеждат издирването, трябва да гарантират, че самото издирване не може да нанесе вреди на детето.

Освен това издирването на семейството при тези обстоятелства трябва да се разбира като включващо и роднини. Тук отново попечителят, както и културният медиатор и общността са много важни, тъй като участието на детето може да се гарантира само чрез взаимоотношение на доверие. Попечителят обаче може да реши дали да разреши издирване на семейството без съгласието на детето, ако това е в неговия най-добър интерес. Наред с това при издирването на семейството трябва да бъдат взети предвид редица фактори, а не само наличието на членове на семейството. Почти всички непридружени и разделени деца посочват например, че пътуването е финансирано предимно с пари назаем, което предполага, че може да се налага да върнат тези заеми и може да е сигнал за високи очаквания от семействата на непридружените и разделени деца, що се отнася до финансовата подкрепа в бъдеще. Напрежението и тревогата, свързани с тези очаквания бяха споменати от непридружените и разделени деца в няколко проучвания на ВКБООН, най-вече от членове на афганистанската общност.



UNHCR / Federico Scoppa / France / January 2016

7.

Тежка бюрокрация и администрация

Подробно описание на проблема:

Предоставянето на подходящи грижи, закрила и цялостно решение зависи от ефикасността на административните процедури. Усложнената бюрокрация и администрация обаче често създават затруднения и предизвикателства, като понякога това води до оставянето на деца да живеят в бедност, като същевременно капацитетът за предоставяне на адекватни грижи не се оползотворява напълно. Това може да стане в рамките на една държава, но също така засяга трансграничното сътрудничество и създава рискове за закрилата и такива от пропиляване на държавни ресурси. Има спешна нужда от по-стегнати и ефективни процедури, тъй като чрез тях може да се гарантира, че стандартите ще бъдат приведени в действие, и то по-ефективно.

Визия/цел:

Административните процедури за непридружени и разделени деца на национално и регионално равнище да са стегнати, рентабилни и ефективни по отношение на вложеното време; с тях да се гарантира своевременното предоставяне на грижи, закрила и цялостно решение, което е в най-добрия интерес на детето.

Пътища за развитие и ключови етапи:

1.

Свеждане до минимум на процедурите посредством централизиране и предоставяне на правомощия на попечителите от националната институция за попечителите и посредством разработване на стандартни оперативни процедури за целия процес (с ясно посочване на ролите и отговорностите). И двете намеси могат да имат огромен ефект върху закрилата на децата, както и върху рентабилността на националната система. Най-вече стандартните оперативни процедури ще помогнат за рационализирането на процесите. Може да бъде разработена примерна процедура, както и евентуално привличане на частни консултантски фирми, които да оказват помощ при разработването на такава стегната примерна процедура, която след това да бъде изпробвана в пилотна държава.

2.

Повечето от посочените по-горе препоръки в крайна сметка ще доведат до по-ефективни и рационализирани процедури. Например чрез едно силно и ефективно правно попечителство ще се избегнат забавяния при вземането на решения и предоставянето на грижи; това също така би помогнало за откриването на все още съществуващи административни трудности; европейските мрежи и командированията до звена съгласно Регламента Дублин ще помогнат за улесняването на по-бързото събиране на семействата, а посочената по-горе система за управление на случаите може да улесни по-бързия обмен на информация.

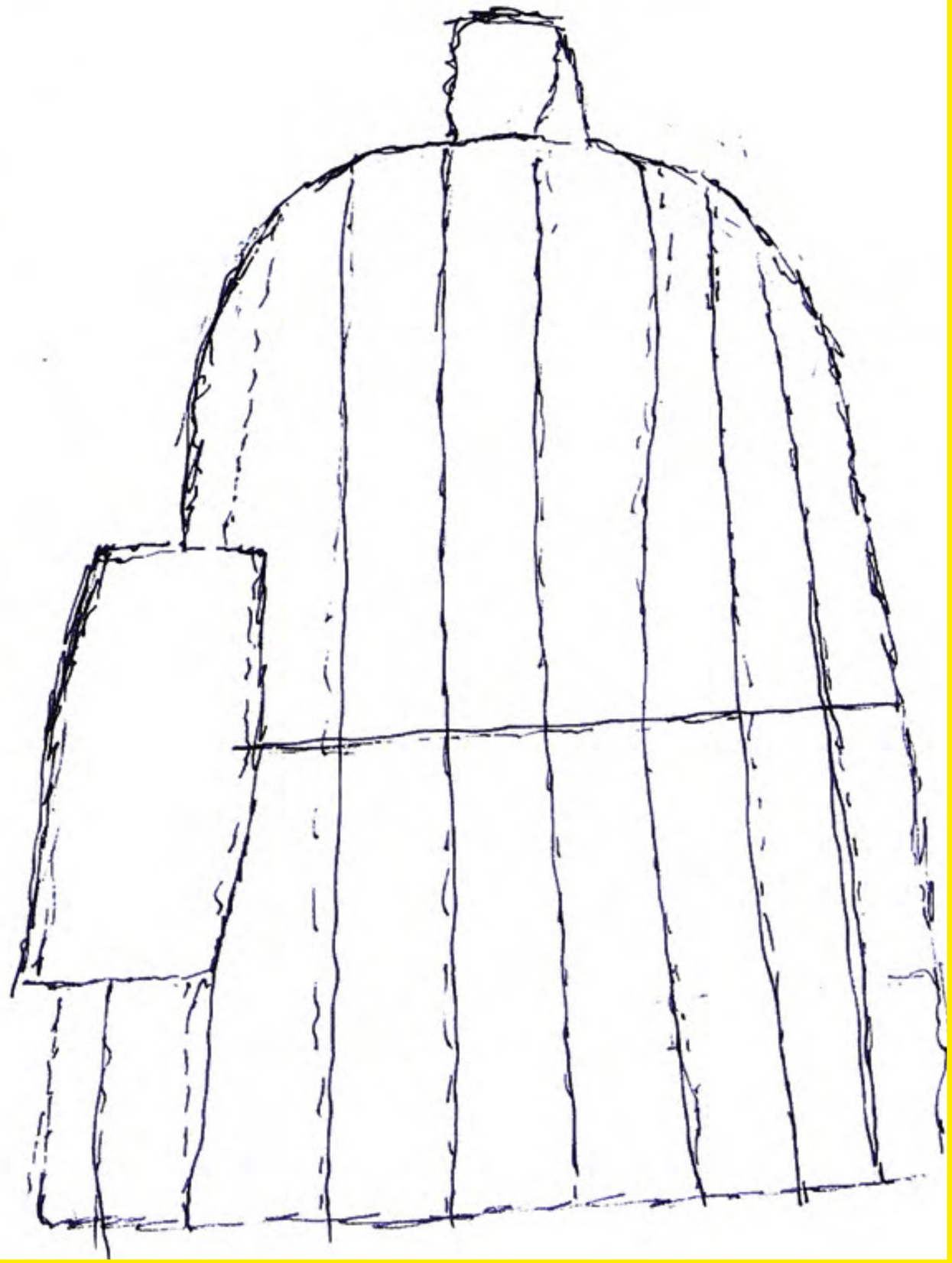
„Мисля, че процедурите са много дълги и отнемат много време.“
Аднан Ша*,
момче на 17 г., Пакистан

3.

Създаване на платформа на равнището на ЕС за координация между органите, които заседават периодично с цел установяване на пропуски, и работят по решения за преодоляване на различните предизвикателства. Форумът за закрила на децата, който заседава веднъж годишно, може да предостави такава платформа, въпреки че би било от полза да се създаде институционализирана група с определени компетенции и мандат, както и с ясната цел за хармонизиране на подходите и оказване на помощ при разработването на някои европейски инициативи. Агенцията за основните права, Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището биха могли да имат роля за това.

„Организирана процедура, при която първо ще ни се посочват правата и възможностите ни. Вместо това ние се страхуваме да помолим за настаняване.“
Фарид Акбар*,
момче на 16 г., Афганистан

freedom



Бележки

1 Вж. Общ преглед на всички стандарти за закрила на децата, кодифицирани на равнището на ЕС на адрес: http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf

2 Трите консултации се проведоха в Берлин (24-25.11.2016 г.), Рим (2-3.11.2016 г.) и Белград (14-15.11.2016 г.)

3 Кръглата маса бе организирана съвместно с правителството на Швеция с участието на ресорните министерства на Австрия, Германия, Гърция, Дания, Италия, Норвегия, Сърбия, Финландия и Швеция.

4 Консултацията бе организирана съвместно от ГД „Правосъдие“ и ГД „Вътрешни работи“. Сред участниците бяха Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПУ), Frontex, Агенцията за основните права (АОП), ВКБООН, УНИЦЕФ, Международната организация по миграцията (МОМ) и неправителствени организации от Брюксел.

5 Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, Оценяване на възрастта в Европа на практика, 2013 г., http://www.refworld. org/docid/532191894.html

6 Културните медиатори са граждани, които говорят необходимите езици, обучени са относно техниките за контакт в деликатни ситуации и медиация и се контролират отблизо от НПО.

7 Представител „означава лице или организация, определени от компетентните органи да помагат на непридружено [дете] и да го представляват при процедури [за международна закрила] с цел да се гарантира най-добрия интерес на детето – и при необходимост – извършване на правни действия от името на [детето].“, член 2, буква й) на Директива 2013/33/ЕС относно условията на приемане. Представителите или правните представители се различават от квалифицираните адвокати, останалите квалифицирани адвокати и другите професионални юристи, които предоставят правна помощ, по това, че говорят от името на детето и го/я представляват правно чрез писмени изявления и лично пред административни и съдебни органи при наказателни производства, производства за предоставяне на убежище или други съдебни действия, както е предвидено в националното законодателство.

8 Асоциация I Girasoli, Defence for Children International: SafeGuard, safer with the guard [SafeGuard – в по-голяма безопасност с попечителя], транснационален доклад за Европа, 2016 г.

9 Асоциация I Girasoli, Defence for Children International: SafeGuard, safer with the guard, транснационален доклад за Европа, 2016 г., АОП, Системи за попечителство за деца, лишени от родителска грижа в Европейския съюз [Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union] https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/guardianship_systems_for_children_deprived_of_parental_care_in_the_european_union_en.pdf
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJ29S1wpfQAhUHAsAKHXmpBOoQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa. eu%2Fdgs%2Fhome-affairs%2Fe-library%2Fdocs%2Fguardianship_for_children%2Fguardianship_for_children_deprived_of_parental_care_ en.pdf&usg=AFQjCNHbxu3vXdPhekF-ad12-JteJ_cOpQ&sig2=X-XxVbHonIKTK34A4aRXfw, 2015 г.

10 Бюро за борба с трафика на хора, Анализ на разходите и ползите от правното попечителство за непридружени и отделени от семействата си деца мигранти в Англия и Уелс, възложено от УНИЦЕФ, Обединеното кралство и The Children’s Society, юни 2014 г., стр. 3-4, 49. Вж. и: УНИЦЕФ, Обединеното кралство, Обществото на децата – индикативни разходи и ефективност при попечителството [The Children’s Society, Indicative Costs and Efficiencies of Guardianship], март 2014 г.

11 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/guardianship_for_children/guardianship_for_children_deprived_of_parental_care_en.pdf

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-guardianship-children-0_bg.pdf – на бълг. език.

12 Ръководни принципи за агенции относно непридружените и отделени от семействата си деца, https://www.unicef.org/protection/IAG_UASCs.pdf, 2004.

13 Указания на постоянния съвместен комитет на агенциите относно психичното здраве и психологическата подкрепа при спешни ситуации http://www.unicef.org/protection/guidelines_iasc_mental_health_psychosocial_june_2007.pdf, 2007 г.

14 Указания на ООН за алтернативната грижа за деца, 2010 г., http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf

15 Схемата за релокацията приключва през септември 2017 г.

16 Документ на ВКБООН относно поуките от преместванията, февруари 2016 г.

17 Практически наръчник на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището за издирването на семейства, стр. 59: „Издирването на семейството представлява търсене на членове на семейството (включително роднини или в миналото полагащи грижи за непридружените лица) с цел възстановяване на семейните връзки и събиране на семейството, когато това води до зачитане на най-добрия интерес на детето“.

18 Практически наръчник за изпълнение на указанията на ВКБООН за определяне на най-добрия интерес, ВКБООН: http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf

©UNHCR/UNICEF/IRC, July 2017