

Алтернативи на задържането: практически пример за грижа за деца мигранти

Проект "Алтернативи на задържането на
деца в защита на техните права в Европа



2

Съставена от 60 изтъкнати съдии и адвокати от всички райони на света, Международната комисия на юристите насърчава и защитава правата на човека чрез върховенството на закона, като използва своя изключителен правен опит за развитие и укрепване на национални и международни правосъдни системи. Създадена през 1952 г. и действаща на петте континента, МКЮ има за цел да гарантира прогресивното развитие и ефективно прилагане на международните права на човека и международното хуманитарно право; да осигурява реализирането на граждански, културни, икономически, политически и социални права; да охранява разделението на властите и да гарантира независимостта на съдебната власт и юридическата професия.

® **Алтернативи на задържането: практически пример за грижа за деца мигранти** - Проект "Алтернативи на задържането на деца в защита на техните права в Европа"

© Авторско право Международна комисия на юристите, Април 2022 г.

Международната комисия на юристите разрешава безплатно възпроизвеждане на откъси от която и да е от нейните публикации, при условие че бъде предоставено надлежно признание и копие от публикацията със съответния откъс бъде изпратено до седалището им на следния адрес:

International Commission of Jurists
Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1, Switzerland
t: +41 22 979 38 00
www.icj.org

Този учебен материал е финансиран от Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ на Европейския съюз. Съдържанието на този учебен материал представя възгледите и мненията на авторите и е единствено тяхна отговорност. Европейската комисия не поема никаква отговорност за използването на информацията, която съдържа.



Алтернативи на задържането: практически пример за грижа за деца мигранти

Проект “Алтернативи на задържането на деца в
защита на техните права в Европа

International Commission of Jurists – European Institutions (ICJ-EI)
Hungarian Helsinki Committee (HHC)
Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI)
aditus Foundation (aditus)
Greek Council for Refugees (GCR)
Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR)
Defence for Children International, Belgium (DCI)
Foundation for Access to Rights, Bulgaria (FAR)

Април 2022 г

Алтернативи на задържането: практически пример за грижа за деца мигранти

Проект CADRE, април 2022 г

Съдържание

I. Алтернативи на задържането – общи бележки	6
1.1 Определение и същност	6
1.2 Ръководни принципи при оценка на алтернативите на задържане за деца	7
1.2.1 Принцип за най-добрия интерес на детето	7
1.2.2 Принцип на минималната намеса	7
1.2.3 Редовно преразглеждане	8
II. Алтернативи на задържането, които съответстват на човешките права на децата	9
<i>Ключови фактори – от съществено значение за ефективността на алтернативите на задържане</i>	9
2.1 Управление на случаи (модел за общностна оценка и настаняване в общността /CAP/)	9
Примери за добри практики	13
2.2 Настаняване на децата в основната система за закрила на детето, включително грижа от семеен тип	17
Примери за добри практики	18
2.3 Други алтернативи на задържането, прилагани спрямо възрастни	21
2.3.1 Жилищни съоръжения	21
2.3.2 Редовно отчитане	22
2.3.3 Надзор	23
2.3.4 Парична гаранция, договорно задължение, поръчител или обезпечение	23
2.2.5 Домове, предназначени за пребиваване и връщане	24

Настоящият учебен модул е вторият от поредица учебни материали по проекта CADRE (Алтернативи на задържането на деца в защита на техните права в Европа Европа), свързани с алтернативи на задържането за деца мигранти. . Поредицата включва следните модули за обучение:

- I. Грижа за деца мигранти: необходимостта от алтернативи на задържането;
- II. Алтернативи на задържането: практически примери за грижа за деца мигранти;
- III. Подходящи процедури за гарантиране на достъп до ефективни средства за защита при задържане на деца мигранти и при прилагане на алтернативи на задържането спрямо тях; и
- IV. Как да общуваме и да работим с деца, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането.

I. Алтернативи на задържането – общи бележки

1.1 Определение и същност

За целите на настоящия модул понятието „алтернативи на задържането“ се отнася до редица официални и неофициални практики, които са в основата на даден закон, политика или практика, използвани вместо лишаване от свобода на мигранти и бежанци¹ докато изчакват решение в съответната процедура по предоставяне на закрила или по депортиране.² Основният елемент тук е, че **алтернативите на задържането се прилагат вместо задържане и не се използват като алтернативна форма на задържане.**³

Комитетът на ООН за защита правата на работниците мигранти и членовете на техните семейства (КРМ),⁴ надзорният орган на Международната конвенция за защита правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, приема за алтернативи на задържането всички мерки за грижа в общността или решения за настаняване извън местата за лишаване от свобода, предвидени в закон, политика или практика, които са по-малко ограничителни от задържането. Комитетът заявява, че те трябва да се разглеждат в контекста на законосъобразни процедури за вземане на решения за задържане, за да се гарантира, че задържането е необходимо и пропорционално във всички случаи, с цел зачитане правата на човека и избягване на произволно задържане на търсещи закрила, на мигранти, на бежанци и на лица без гражданство.

КРМ посочва, че: „За да се гарантира, че децата мигранти и децата, търсещи закрила, не попадат в условия на имиграционно задържане или в специализирани затворени заведения за алтернативна грижа, действащите лица в системата за закрила и благоденствие на децата трябва да поемат основната отговорност за децата в контекста на международната миграция.“⁵

Като цяло, спрямо децата не трябва да се прилага никаква форма на административно задържане. Следователно всяко задържане следва да бъде по-скоро изключение, отколкото правило, и следва да бъде **крайна мярка**, която да се налага за много кратки срокове и на ограничен брой основания само когато други **по-малко ограничителни алтернативи** не са приложими.⁶

Децата никога не трябва да бъдат задържани единствено въз основа на техния миграционен статус или този на родителите им.⁷

¹ Мигрантите и бежанците са отделни категории с различни режими на закрила; за краткост в тези материали ще използваме понятието „деца мигранти“, което обхваща и двете, като включва и деца без гражданство.

² Върховен комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), Насоки относно задържането, 2012 г., параграф 8, достъпно на <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>; Международна коалиция срещу задържането (IDC), Има алтернативи: Наръчник за предотвратяване на ненужно имиграционно задържане (преработено издание), 2015 г., стр. 7, достъпно на <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>; Вижте повече подробности за определението в Модул I относно Грижата за деца мигранти: необходимостта от алтернативи на задържането, стр. 3-4.

³ CDDH (Управителен комитет по правата на човека), Практически насоки за алтернативи на имиграционното задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г., стр. 12, достъпно на <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-/16809687b1>.

⁴ Комитет на ООН за защита правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, Общ коментар № 5 (2021) относно правата на мигрантите на свобода, освобождаване при произволно задържане и връзката им с други права на човека, Предварителна нередактирана версия, UN Doc. CMW/C/GC/5, 23 септември 2021 г., параграф 48, достъпно на https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CMW/GEC/9459&Lang=en.

⁵ Пак там, параграф 45

⁶ *Rahimi срещу Гърция*, ЕСПЧ, Жалба № 8687/08, Решение от 5 април 2011 г., параграф 109. Комитет по правата на човека, *Общ коментар 35*, параграф 18;

⁷ *Съвместен общ коментар* № 4 (2017) на Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членове на техните семейства и № 23 (2017) на Комитета по правата на детето, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 ноември 2017 г., параграф 5; *Позиция на Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) относно задържането на деца бежанци и деца мигранти в контекста на миграцията* (януари 2017 г.)

Комитетът на ООН по правата на детето, специалният докладчик на ООН за човешките права на мигрантите,⁸ специалният докладчик на ООН относно изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание⁹ и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа¹⁰ ясно посочват, че имиграционното задържане на деца мигранти **не е в техен най-добър интерес** и че задържането на уязвими лица, включително непридружени деца, е забранено по силата на международното право.

Най-ефективният начин, по който властите могат да спазват задълженията на държавата съобразно международното право в областта на правата на човека, е чрез прилагане на алтернативи на задържането по отношение на деца, така че непридружените деца мигранти да попадат в основните системи за закрила на детето посредством подходящо управление на случаите.

Съществуват алтернативи на задържането, често използвани **за възрастни**, които могат да засегнат и деца като членове на техните семейства и съответно техните права. Такива могат да включват: настаняване в общността и управление на случаите; задължения за докладване, като докладване на полицията или имиграционните власти през определени периоди; задължението за предаване на паспорт или документ за пътуване; изисквания за пребиваване, като например да живеят и спят на определен адрес; освобождаване под гаранция със или без обезпечения; изисквания за поръчител; електронен мониторинг, като маркиране. Те се прилагат от държавите поотделно или понякога в комбинация, но дали са подходящи и съгласувани със задълженията, свързани с правата на детето, е спорно.

1.2 Ръководни принципи при оценка на алтернативите на задържане за деца

1.2.1 Принцип за най-добрия интерес на детето

Принципът за най-добрия интерес на детето трябва да бъде първостепенно съображение при всяко решение, което засяга детето, независимо дали е във връзка със задържането, или не.¹¹ Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) постановява недвусмислено **че по отношение на децата в миграция зачитането на висшия интерес на детето изисква държавите да търсят алтернативи на задържането във всеки отделен случай**.¹² КРМ и КПД също така призовават държавите да осигурят прилагането на алтернативи на задържането спрямо семейства с деца, тъй като не е законосъобразно да се оправдава задържането на деца с мотива, че те не трябва да бъдат отделени от семейството си, когато са придружени (Съвместен общ коментар № 4 и 23 от 2017 г., параграф 11).

При определянето на подходящи алтернативи на задържането за деца мигранти трябва да има официална и систематична процедура, за да се установи, какво би било в най-добър интерес на детето. Принципът за най-добрия интерес играе роля на всички етапи в хода на миграционните процедури, включително при скрининг и оценка.¹³

1.2.2 Принцип на минимална намеса

Принципът на минималната намеса¹⁴ утвърждава, че колкото е по-малко намесата, толкова по-добре. Използването на най-слабо ограничителни мерки винаги трябва да бъде общото правило, като се вземат предвид конкретните потребности, уязвимости и обстоятелства на съответното дете.

⁸ Изявление от 16 май 2016 г.

⁹ Доклад на специалния докладчик на ООН относно изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание, [A/HRC/28/68](#), 5 март 2015 г., параграф 80.

¹⁰ [Резолюции 1707](#) (2010) и [1810](#) (2011).

¹¹ За повече подробности относно принципа за най-добрия интерес вижте Модул I относно Грижата за деца мигранти: необходимостта от алтернативи на задържането 1.2.1 Принцип за най-добрия интерес.

¹² *Rahimi* срещу Гърция, ЕСПЧ, Жалба № 8687/08, Решение от 5 април 2011 г., параграф 109; *Rorov* срещу Франция, ЕСПЧ, Жалба № 39472/07 и 39474/07, Решение от 19 януари 2012 г., параграф 141; *Muskhadzhiyeva* и други срещу Белгия, ЕСПЧ, Жалба № 41442/07, Решение от 19 януари 2010 г., параграф 98; *Kanagaratnam* и други срещу Белгия, ЕСПЧ, Жалба № 15297/09, Решение от 13 декември 2011 г., параграфи 94-95.

¹³ Виж PICUM, *Стъпки по процедурата и изпълнението в случаите, когато връщането е трайно решение в най-добрия интерес на детето*, достъпно на: https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/2019_Flowchart_childrens_rights_in_return_policies.pdf

и PICUM, *Процедури за най-добрия интерес*, вижте на: https://www.youtube.com/watch?v=uFDXw_1CdOs&list=PLGafVfHUV-9FuQ2ZfcZ5ITr3I80IIRXJsbE&index=1&ab_channel=PICUM.

¹⁴ ВКБООН, *Варианти документ 1* <https://www.unhcr.org/553f58509.pdf>, Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, *Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: Насърчаване на ефективни резултати*, юни 2019 г., стр. 9, <https://rm.coe.int/practical-guidance-on-alternatives-to-immigration-detention-fostering-/16809687b1>

Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г.

163. На ниво ООН Комитетът по правата на детето, ВКБООН и специалният докладчик за човешките правата мигрантите, подчертават, че когато в индивидуален случай се прилагат алтернативи на имиграционното задържане, трябва да се спазва принципът на минималната намеса и да се приложи мярка с възможно най-малко вмешателство въз основа на индивидуализирана оценка, като се вземат предвид конкретните потребности, уязвимости и обстоятелства на засегнатото лице.¹⁵
164. Аналогично, според специалния докладчик за човешките права на мигрантите, когато ограниченията на личната свобода се приемат за неизбежни, в съответствие с принципите за разумност, необходимост и пропорционалност, те трябва да се разглеждат по „плъзгаща се скала от мерки от най-малко до най-рестриктивно, което позволява анализ на пропорционалността и необходимостта на всяка мярка.“¹⁶
165. В контекста на ЕС, Съдът на ЕС в своето фундаментално решение по делото *El Dridi* допълнително затвърждава, че Директива 2008/115/ЕО установява „ред, по който следва да се провеждат различните последователни етапи“ на процедурата за отстраняване.¹⁷ Този ред съответства на „градация, която върви от мярката, позволяваща най-голяма свобода на засегнатото лице, [...] към мерки, които ограничават тази свобода в най-голяма степен.“¹⁸ Следователно от държавите членки се изисква да използват „възможно най-малко принудителната мярка“ въз основа на индивидуална преценка във всеки отделен случай. От съществено значение е принципът на пропорционалност да се спазва през всички етапи на процедурата по връщане.¹⁹
166. ВКБООН също така пояснява, че нивото и уместността на всяко настаняване в общността (като алтернатива на задържането) трябва да „балансира положението на лицето с рисковете за общността.“²⁰ Освен това индивидът и/или неговото/нейното семейство трябва да бъдат съпоставени с подходяща общност като част от оценката на алтернативите на задържането, както и необходимото ниво и наличието на услуги за подкрепа и подпомагане.²¹ И накрая, лицата, подложени на ограничения или условия върху личната им свобода в контекста на алтернативи на задържането, следва да получат информация за условията, уреждащи прилагането на тези алтернативи, включително техните задължения и права, както и последиците от неспазването на тези задължения.²² Задържането не трябва да се налага автоматично след неуспех на алтернативна мярка.²³

1.2.3 Редовно преразглеждане

Алтернативните мерки, които ограничават свободата, следва да подлежат на особено строги гаранции за правата на човека, включително непрекъснат достъп до адвокат и периодично преразглеждане от независим орган.²⁴

Дори когато мерките не ограничават свободата, децата, спрямо които се прилагат алтернативи, трябва да имат навременен достъп до ефективни механизми за обжалване, както и до ефикасни средства за защита.²⁵

¹⁵ Вижте Jorge Bustamante, специален докладчик на ООН за правата на мигрантите, *Доклад на специалния докладчик за правата на човека на мигрантите*, 65-та сесия, UN Doc. A/65/222, 4 август 2010 г., параграфи 92 (а) и 95; КПД, Доклад от Деня на общата дискусия относно правата на всички деца в контекста на международната миграция през 2012 г., параграф 79; ВКБООН, Насоки относно задържането, 2012 г., Насока 4.3, параграф 39.

¹⁶ François Créneau, специален докладчик на ООН за човешките права на мигрантите, *Доклад на специалния докладчик за човешките правата мигрантите*, UN Doc. A/HRC/20/24, 2 април 2012 г., параграфи 53 и 73.

¹⁷ *El Dridi*, СЕС, Дело № C-61/11 PPU, Решение от 28 април 2011 г., параграфи 34 и 41

¹⁸ *Пак там*, параграф 41.

¹⁹ *Пак там*, параграфи 41-43.

²⁰ ВКБООН, Насоки относно задържането, 2012 г., Насока 4, параграф 20.

²¹ *Пак там*, Насока 4, параграф 20.

²² François Créneau, специален докладчик на ООН за правата на човека на мигрантите, Доклад на специалния докладчик за човешките правата мигрантите, UN Doc. A/HRC/20/24, 2 април 2012 г., параграф 66.

²³ *Пак там*, параграф 55. Вижте, по аналогия, *Минимални стандартни правила на ООН относно мерките, несвързани с лишаване от свобода* („Правила от Токио“), приети през 1990 г., одобрени с резолюция 45/110 на Общото събрание от 14 декември 1990 г.

²⁴ МКЗ, *Има алтернативи: Наръчник*, 2015 г., стр. 31-33; ВКБООН, Насоки относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането, 2012 г., Насока 4.3, параграф 37, достъпно на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>

²⁵ ВКБООН и СВКПЧ, Глобална кръгла маса относно алтернативите на задържане на търсещи закрила, бежанци, мигранти и лица без гражданство: обобщени заключения, (май 2011 г.), 31, достъпно на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>

Редовното преразглеждане позволява на властите да идентифицират промените в обстоятелствата, които влияят на решенията за настаняване като например нов признак на уязвимост или рискови фактори, и да разпознават нови или трайни пречки за разрешаване на случаи.

II. Алтернативи на задържането, които съответстват на човешките права на децата

Съществуват различни видове алтернативи на задържането, които се характеризират с различни нива на ограничения и принуда.

Съгласно международните стандарти за правата на човека, свободата е правило и децата никога не трябва да бъдат задържани в контекста на имиграцията,²⁶ предвид което МКЮ и партньорите в този проект препоръчват алтернативи на задържането, които считаме за съответстващи на тези стандарти.

В този смисъл настоящият модул се фокусира върху стандартите и примерите за управление на случаи за закрила както на семейства, така и на непридружени деца (раздел 2.1) и настаняване на непридружени деца в установените системи за осигуряване на грижа (раздел 2.2).

Ключови фактори – от съществено значение за ефективността на алтернативите на задържане

В Практическите насоки за алтернативи на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати на **Управителния комитет на Съвета на Европа по правата на човека (CDDH)** се посочват няколко ключови фактора, които са от съществено значение за ефективността на алтернативите на задържане:

Ефективните алтернативни програми обхващат следните основни елементи:

- **Скрининг и оценка** – Разбиране на индивидуалните обстоятелства и използване на скрининг и оценка за вземане на информирани решения относно вариантите за управление и настаняване;
- **Достъп до информация** – Гарантиране, че лицата са добре информирани и им се предоставя ясна, кратка и достъпна информация относно техните права, задължения и последици от неспазване на задълженията;
- **Правна помощ** – Осигуряване на пълноценен достъп до правни съвети и подкрепа от самото начало и в хода на съответните процедури;
- **Услуги за управление на случаи** – Подкрепа на лица чрез персонализирани услуги за управление на случаи и съвети;
- **Достойнство и права на човека** – Опазване на достойнството и правата на човека на индивидите и гарантиране удовлетворяването на техните основни потребности; и
- **Доверие в процедурите за предоставяне на убежище и миграционните процедури** – Изграждане на доверие и уважение посредством справедливост и сътрудничество вместо изключителен фокус върху контрол или наказание.

В случаите с деца допълнителни фактори са от съществено значение като например

- Назначаване на настойник на непридружените деца във възможно най-кратък срок;
- Правото да бъде изслушано и висшият интерес на детето се зачитат надлежно във всеки един момент;
- Процедурите се провеждат по начин, който е подходящ за деца; и
- Процедурите за оценка на възрастта се провеждат само когато е строго необходимо, протичат с дължимото уважение към ценността и достойнството на детето и се прилага презумпцията за непълнолетие.²⁷

2.1 Управление на случаи (модел за оценка и настаняване в общността (CAP))

Управлението на случаите е механизъм за подкрепа и структурирана социална дейност за мигранти и бежанци с фокус върху ангажиране на засегнатите лица с миграционните процедури

²⁶ Вижте Модул I относно *Грижата за деца мигранти: необходимостта от алтернативи на задържането*, 1.2.1 Принцип за най-добрия интерес.

²⁷ Вижте Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, [Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати](#), юни 2019 г.

и разрешаване на случаите. По отношение на децата, то може да отговори на нуждите на всяко отделно дете по подходящ, систематичен и навременен начин, като се съобрази най-добрият интерес на детето и смисленото участие на всяко от тях.²⁸ Нарастващият брой практики и международни доказателства показват, че управлението на случаи повишава спазването на изискванията и разрешаването на случаите, като същевременно подобрява благосъстоянието на индивидите и умението им да се справят.²⁹ Чрез изграждане на доверие в системата, осигуряване на стабилност и улесняване на посредничеството, управлението на случаите увеличава ангажираността и участието в миграционния процес, като същевременно избягва имиграционното задържане.

Компетентните органи и практикуващите в съответните области **трябва да съзнават и да разбират културния произход на всяко дете. Културните медиатори** могат да помогнат както на децата, така и на властите за по-добро сътрудничество и разбирателство, но трябва да бъдат добре обучени.

Свободата е правилото

Управлението на случаите се използва особено по отношение на семейства, когато могат да отседнат някъде без ограничения на свободата им, тъй като това е предпоставка за ефективна подкрепа при управление на случаи и разрешаването им. Не може да се гради доверие, когато хората са задържани или свободата им е ограничена. Ето защо, за съжаление, може да е много трудно да се включат елементи от управлението на случаите при например пристигането, когато в повечето случаи хората са задържани.

Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, Практически насоки за алтернативи на имиграционното задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г.

210. Управлението на случаите или подкрепата на работещите по случая е цялостен индивидуализиран механизъм за подкрепа на лица, спрямо които се провеждат имиграционни процедури, с цел разрешаване на случая.³⁰ Обща характеристика на тази мярка е участието на мениджър на случай /кейс мениджър/, отговорен за подпомагане на лицето (или семействата) по време на имиграционната процедура от първоначално отправеното искане до връщането или предоставянето на статут. Ролята на мениджъра на случая, който може да бъде или представител на държавата, или на гражданското общество, е да осигури достъп до информация, правна помощ и представителство във връзка с имиграционните процедури. Това може да включва и основни механизми за оцеляване като улесняване на достъпа до социални услуги, здравеопазване, работа или образование.³¹

211. Управлението на случаите обикновено се състои от три ключови компонента:
а) **индивидуална оценка** за идентифициране на потребностите и рисковете на лицето;
б) **дразработване на планове за случаи** за ефективно посрещане на тези нужди; и
в) **препращане**, което включва **непрекъснат мониторинг**, за да се гарантира, че всички промени са подходящо адресирани.³²

Използването на подходящо управление на случаите позволява цялостен подход към детето и неговото семейство. Разрешаването на случаи не само разглежда достъпа до международна закрила, но и други алтернативни правни решения за статуса на лицето. Целта на събирането на семейството е критичен аспект, който трябва да се вземе предвид в случаите на непридружени деца.

Управлението на случаи включва изграждане на доверие с мениджъра на случая, докато хората са базирани в безопасна среда, което също увеличава доверието и ангажираността в процеса на вземане на решения. Това допълнително улеснява обмена на информация между компетентните органи и семейството/ детето и може да доведе до по-високо качество на решенията и по-добра подкрепа във всеки отделен случай.

²⁸ Международен спасителен комитет, *Защита на детето в Международния спасителен комитет (IRC)*, достъпно на: <https://childprotectionpractitioners.org/child-protection-areas-of-intervention/child-level-interventions/child-protection-case-management/>.

²⁹ МКЗ, *Има алтернативи: Наръчник*, 2015, стр. 7; Международна коалиция срещу задържането (IDC), Европейска мрежа за алтернативи на задържането и Платформа за международно сътрудничество относно мигрантите без документи (PICUM), *Внедряване на алтернативи на задържането, базирани на управление на случаи, в Европа*, март 2020 г., стр.2

³⁰ Вижте също МКЗ, *Има алтернативи: Наръчник*, 2015, стр. 12-13, раздел 2.5, 2.5.3, стр.47, раздел 7 и особено стр. 52, раздел 7.2.

³¹ Европейска комисия, Наръчник за връщането - предоставяне на насоки на националните органи относно стандартите и процедурите за прилагане на Директивата за връщане (Директива 2008/115/ЕО), 2015 г., стр. 68

³² МКЗ, *Управление на случаи като алтернатива на имиграционното задържане: австралийският опит*, 2009 г., стр. 5, достъпно на: <http://www.refworld.org/pdfid/4f3cc2562.pdf>.

Лица с уязвимости

Управлението на случаите е особено подходящо за уязвими лица и групи с по-високи нужди от подкрепа (например човек с увреждане или принадлежащ към малцинствена група). При семейства трябва да се съобразят индивидуалните потребности и уязвимости на всеки член на семейството.

Връщане като вариант за семейства

Връщането е един от вариантите, които трябва да се обмислят от семейството и мениджъра на случая, а работата, основана на доверие и съвместно търсене на решения, може да даде възможност на семействата уверено да направят своя избор.

Въпреки това принципът non-refoulement – забрана за принудително преместване на лица под каквато и да е форма в държави, където те са изправени пред реален риск от преследване или сериозни нарушения на човешките им права – трябва да се прилага във всички ситуации.

Децата в контекста на международната миграция, по-специално тези, които са без документи, без гражданство, непридружени или отделени от семействата си, са особено уязвими по време на целия миграционен процес (...).³³ (параграф 39) Така например в брифинг на Европейския парламент се подчертава, че непридружените деца често нямат достъп до правилна и подходяща идентификация, регистрация, оценка на възрастта, документация, проследяване на семейството, системи за настойничество или правни съвети.³⁴

Събиране на семейството в държавата на произход не трябва да се преследва, когато съществува „разумен риск“ такова връщане да доведе до нарушаване на човешките права на детето.³⁵

Във връзка с други по-рестриктивни алтернативи

Елементите на управление на случаите могат да се използват и във връзка с много от другите модели или подходи на алтернативи на задържането или като преходен период при преминаване от задържане към управление на случаи, което зачита свободата.

Управлението на случаите е гъвкава система, при която само определени елементи ще бъдат приложими при различни обстоятелства, като поне ще допринесат за по-добро спазване на изискванията и съблюдаване на благосъстоянието, здравето и правата на човека при прилагане на алтернативи на задържането.

Модел за оценка и настаняване в общността (CAP) с чувствителност към децата

При подходящия за деца модел за оценка и настаняване в общността, (CAP модел, чувствителен към деца),³⁶ принципите за свободата и минималните стандарти са в основата на трите процеса - на вземане на решение, настаняване и управление на случаите. Международната коалиция срещу задържането (IDC) е разработила процес от 5 стъпки, за да избегне задържането на деца мигранти.

³³ КПД и КРМ, *Съвместен общ коментар № 4 за защита правата на всички работници мигранти и членове на техните семейства и общ коментар № 23 (2017) относно задълженията на държавите във връзка с човешките права на децата в контекста на международната миграция в страните на произход, транзит, местоназначение и връщане*, UN Doc. CMW/C/GC/4 и 23, 16 ноември 2017 г., пар. 39.

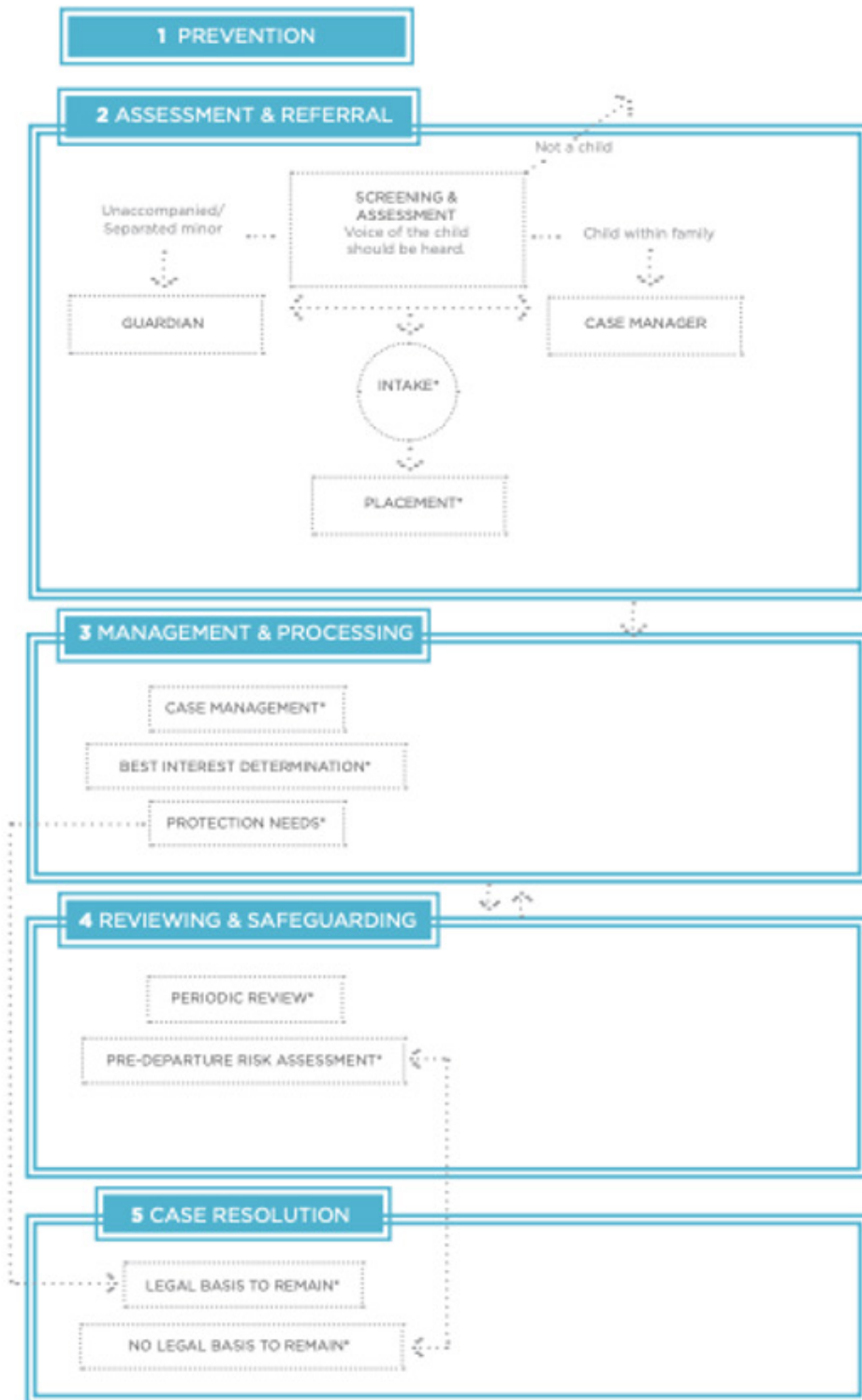
³⁴ Европейски парламент (Анја Radjenovic), *Уязвимост на непридружените и отделени от семействата си деца мигранти*, април 2021 г., стр. 6, достъпно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690575/EPRS_BRI\(2021\)690575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690575/EPRS_BRI(2021)690575_EN.pdf)

³⁵ КПД и КРМ, *Съвместен общ коментар 4 и 23*, параграф 35.

³⁶ МКЗ, *Заловено детство*, 7/2016, <https://endchilddetention.org/research/captured-childhood-research-report/>.

CHILD-SENSITIVE CAP MODEL

THE CHILD-SENSITIVE COMMUNITY ASSESSMENT AND PLACEMENT (CCAP) MODEL
A 5-step process to avoid the detention of refugee, asylum seeker and irregular migrant children.



* The asterisks in the diagram above represent places within the model where the voice of the child should be heard.

Разрешаване на случаите

Управлението на случаите трябва да води до справедливо и навременно разрешаване на случаите.

Елементите, които влияят върху справедливостта на системата за разрешаване на случаи, включват

- > трудности при получаване на информация за имиграционните процеси;
- > непоследователна или противоречива информация или решения;
- > слаби механизми за обжалване на отхвърлителни решения; и
- > липса на прозрачност на процеса на вземане на решения (като основания за отрицателни решения).

Продължителният и неефективен процес на разрешаване на случаи може също да повлияе на вярата на лицето в системата и на желанието да приеме крайните резултати, без значение дали се отнася за независимо или доброволно напускане, или депортиране.

Разрешаването на случаи може да се основава на редица възможни решения на проблема, включително:

- програми за узаконяване;
- хуманитарни визи или визи за закрила;
- други безсрочни визи;
- краткосрочни „преходни“ визи;
- заминаване за трета страна;
- връщане в различен район на държавата на гражданство и допълнителни ресурси в подкрепа на устойчивото връщане.

Практически предизвикателства при прилагането на управление на случаи

- >> Управлението на случаи изисква ангажиране и/или обучение на квалифицирани специалисти по управление на случаи. Засега в повечето страни липсва специфично или адекватно професионално обучение за мениджъри на случаи.

ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ

Скрининг и ранна грижа в Нидерландия

По време на транснационалния семинар на МКЮ Нидерландия е посочена като добър пример поради отделянето на достатъчно време за скрининг. INLIA, Международната мрежа от местни инициативи в подкрепа на търсещите закрила, е разработила заедно с община Грьонинген модел, при който се предлага както легло, баня и хляб, така и съдействие (BBB). Този модел се основава на пет основни принципа и потвърдено е довел до положителни преживявания и резултати.³⁷ Моделът BBB започва с ръководния принцип, че държавните органи трябва да разясняват по правдоподобен начин защо законното пребиваване е или не е възможно. Такива насоки се предоставят от неправителствена организация.³⁸ Местните власти имат важна роля в улесняване действието на BBB модела, като осигуряват необходимите ресурси и поддържат добри контакти с местната полиция, и си сътрудничат в района с други заинтересовани страни.³⁹

Моделът BBB+ ще бъде осъществим само когато лицата, много от които са в уязвимо положение, са готови да се включат и да сътрудничат. Като се има предвид, че сътрудничество с оказващите подкрепа е необходимо, продължителността на приема и подкрепата не е фиксирана от самото начало, тъй като времевият натиск е контрапродуктивен. Моделът е предвиден да бъде построен на три основни принципа: мир, пространство и уважение.⁴⁰

Мултидисциплинарна комисия в университет в Нидерландия (НИД-модел)

Университетът в Грьонинген е създал мултидисциплинарна комисия, която извършва диагностични педагогически оценки на най-добрия интерес на детето, когато властите или

³⁷ BBB означава легло, хляб и баня, а BBB+ означава легло, хляб и баня, както и подробни насоки, които се предоставят допълнително.

Orbit vzw, BBB+ проект на градско ниво като алтернатива на задържането на мигранти без документи, 2018, стр. 2-3, достъпно на: <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBIVzWDEEL1def.pdf> през 2019 г., пет други общини стартираха пилотен проект, наречен LVV (Национални имиграционни служби): Фондация INLIA, Право на подслон, достъпно на: <https://www.inlia.nl/nl/expertise-centrum/dossier-recht-op-orvang>

³⁸ Orbit vzw, BBB+ проект на градско ниво като алтернатива на задържането на мигранти без документи, 2018, стр. 3, достъпно на: <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBIVzWDEEL1def.pdf>.

³⁹ Orbit vzw, BBB+ проект на градско ниво като алтернатива на задържането на мигранти без документи, 2018, стр. 3, достъпно на <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBIVzWDEEL1def.pdf>.

⁴⁰ Orbit vzw, BBB+ проект на градско ниво като алтернатива на задържането на мигранти без документи, 2018, стр. 2, достъпно на: <https://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2018/04/BBBINLIAtechnische-ficheORBIVzWDEEL1def.pdf>, 3.

съдилищата трябва да вземат решение, което налага оценка на най-добрия интерес на детето. Нарича се НИД-модел (Модел на най-добрия интерес на детето – *BIC model*).

Такава оценка обикновено се изисква от адвокати или представители на децата. Целта е да се предоставят експертни съвети от „гледна точка на поведението и правата на детето за разкриване на най-добрия интерес на детето в миграционното право.“⁴¹

С цел определяне най-добрата среда за детето, е разработен въпросник за най-добрия интерес на детето (BIC-Q).⁴²

Въпросникът анализира седем водещи условия в семейната среда на детето, за да определи най-добрия интерес във всяка ситуация: адекватна физическа грижа, безопасна пряка физическа среда, емоционална атмосфера, подкрепяща и гъвкава структура на отглеждане на дете, подходящи примери от родителите, интерес и приемственост в условията на възпитание, перспектива за бъдещето. Въпросникът включва също така седем условия във връзка с „обществения контекст на отглеждането“ на детето за определяне на най-добрия интерес във всяка ситуация. Тези седем условия са: безопасна разширена физическа среда, уважение, социална група, образование, контакт с връстници, адекватни примери в обществото и стабилност в житейските обстоятелства и перспектива за бъдещето.⁴³ Може да се попълни от гледната точка на професионалист, родител и на детето. Наред с това, детето участва и като дава мнението си за качеството на заобикалящата го среда чрез самоотчет за най-добрия интерес на детето – НИД-С (BIC-S).⁴⁴

Следващата стъпка е да се уговори дата за провеждане на диагностично интервю с детето и неговите/нейните родители или полагащите за него грижи, след като адвокат или законен представител е регистрирал случая на детето бежанец или мигрант. Това интервю се провежда както с родителите/полагащите грижи, така и с детето, и има за цел да идентифицира условията на живот на семейството и развитието на детето.⁴⁵ След това интервю се изисква информация от трети страни, които са свързани с детето и/или неговото семейство, след като детето и/или семейството му са дали своето съгласие. Освен това се оценява сигурността на обстановката в страната на произход или страната на произход на родителя. Въз основа на цялата тази информация се изготвя доклад, който дава оценка на най-добрия интерес на детето.⁴⁶

Въпреки че НИД-моделът предоставя интересен пример, е необходимо да се подхожда предпазливо от експертите, които разработват тази оценка, особено по отношение на липсата на предходен контакт и познания за детето. По време на семинара на МКЮ по проекта CADRE⁴⁷ това е посочено като потенциален риск при извършването на такава оценка на висшия интерес на детето от експертна група.

Културни медиатори в процедурите за оценка на възрастта в Италия

В Италия, процедурата за определяне на възрастта се урежда основно в закона L. 47/2017 (известен като „*Legge Zampa*“) и указ на Министерския съвет № 234/2016. Освен това има няколко необвързващи протокола, подписани на регионално ниво и между регионите и централното правителство с цел хармонизиране на практиките.⁴⁸ Според закона оценката има както социален, така и медицински характер, и трябва да се извърши чрез **мултидисциплинарна процедура** която винаги трябва да включва културен медиатор (чл. 19 bis D. lgs 142/2015). По отношение на компонентите за подробна оценка на възрастта, в Протокола от 9 юли 2020 г. е заложена уникална процедура⁴⁹ която служи по-специално като насока за съдилищата, социалните служби и болниците на територията на цялата страна. Протоколът затвърждава, че **един от**

⁴¹ Университет Грьонинген, *Методология*, 2018 г., достъпно на: <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/methodology>; <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/>

⁴² Университет Грьонинген, *Методология*, 2018 г., достъпно на <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/methodology>

⁴³ Zevulun, D., Post, WJ, Zijlstra, AE, Kalverboer, ME, & Knorth, EJ, *Най-добрият интерес на детето от различни културни гледни точки: Фактори, влияещи върху преценката за качеството на средата за отглеждане на деца и конструктивна валидност на въпросника за най-добрия интерес на детето (BIC-Q) в Косово и Албания. Изследване на показателите за деца*, 2019, 12(1), 331–351., достъпно на: <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9543-6>

⁴⁴ Университет Грьонинген, *Метод*, 2018 г., Въведение, 2018 г., достъпно на: <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/method>

⁴⁵ Университет Грьонинген, *Метод*, 2018 г., достъпно на: <https://www.rug.nl/research/study-centre-for-children-migration-and-law/orthopedagogical-diagnostic-tests/method>.

⁴⁶ *Пак там*.

⁴⁷ CADRE Втори транснационален семинар на 21-22 октомври 2021 г. за обмен на добри практики относно алтернативите на задържане в съответствие с правата на човека, достъпно на: <https://www.icj.org/eu-migrant-children-should-be-treated-first-and-foremost-as-children-regardless-of-their-status/>

⁴⁸ Основният е подписан от италианското правителство, регионите и местните власти на 9 юли 2020 г.: „*Мултидисциплинарен протокол за оценка на възрастта на непридружените непълнолетни*“, достъпно на: <https://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

⁴⁹ *Пак там*.

задължителните членове на мултидисциплинарния екип е културният медиатор, чието присъствие гарантира, че непълнолетните са разбрали предоставената им информация, че са изслушани в хода на процедурата и че по време на интервютата, с които се цели установяване на зрелостта на непълнолетното лице, техният културен и социален контекст ще бъде надлежно съобразен. Наред с горното, Протоколът установява, че при медицинската оценка следва да се презюмира граница на грешка от две години, така че когато лицето твърди, че е дете и това попада в рамките на допустимия интервал от две години, трябва да се приеме, че лицето е дете.

Във всеки случай, след повече от една година от издаването на протокола, прилагането му може да претърпи значителни промени в зависимост от региона.

В италианския регион Южен Тирол е **разработена добра практика във връзка със задължителното присъствие на културния медиатор по време на процедурата за оценка на възрастта**. В повечето части на Италия този специалист се назначава чрез системата за прием, което означава, че достъпността, квалификацията и уменията на лицето може да варира в зависимост от конкретния приемен център. В Южен Тирол обаче **културният медиатор се назначава на работа от държавните болници**. Това позволява по-равномерно и непрекъснато присъствие на културни медиатори по време на процедурата за оценка на възрастта.

Друг пример за добра практика може да бъде открит в решението на организации с нестопанска цел, които отговарят за приемните центрове за непълнолетни, да поискат мултидисциплинарен екип, съставен от културен медиатор и етнотерапевт, който екип да бъде част от услугите, включени в разпределението на парични средства. Това би означавало, че всеки приемен център, в допълнение към медицинската, социална и правна помощ, би могъл да позволи присъствието на експерти в областта на културното многообразие по време на взаимодействието на детето с публичните органи (например по време на интервютата със социалните служби или пред съдия).

Кооперативен подход в Италия

Системата за прием и закрила на непридружени непълнолетни в провинция Южен Тирол е създадена през 2000 г. с административно решение на изпълнителен орган от автономната провинция (№ 1330/2001). За да се справи с нарастания поток от непридружени непълнолетни от 2000-2003 г., частният социален сектор, в съгласие с автономната провинция Южен Тирол и социалните служби на град Болцано, подкрепя създаването на **първи приемен център за живеещи на улицата непълнолетни**. След първоначален период от 15 дни, прекарани в първите приемни центрове (срокът към днешна дата може да бъде удължен до шест месеца), непридружените непълнолетни се настаняват в социално-педагогически приемни заведения или в „асистирани жилища“ (с по-висока степен на автономия) заедно с деца от Италия. Интервенцията се основава на принципа за недискриминация между непълнолетни чужденци и деца граждани на страната - принцип, който е официално приет от италианското законодателство през 2017 г. (чл. 1, L. 47/2017, известен като „Legge Zampa“).

Помощта за непълнолетни от 2000 г. се координира от автономната област в сътрудничество с мрежа от частни организации. В района на Южен Тирол девет НПО, под общото съкратено наименование CRAIS, отговарят за управлението на приемните заведения за непълнолетни и са признати от обществената служба като основен събеседник за обсъждане и проверка на нивото на развитие към даден момент и вземане на решение относно политики, които следва да се прилагат в тази сфера.

Карти на действащите лица, които участват в системата за прием/закрила
(представители на публичния сектор отляво, представители на частния сектор отясно)



Сътрудничество между действащи лица от неправителствения сектор в Унгария

По време на семинара беше подчертана необходимостта от постоянна комуникация между редовните участници.

Например в Унгария често има активно сътрудничество между заинтересовани лица и институции. Такова сътрудничество се състои от редовни срещи на кръгла маса между настойниците за закрила на детето, персонала на детския дом, където се настаняват непридружени непълнолетни, и действащи лица от гражданското общество: законен представител, социални работници и психолози. Тези дискусии служат като заместител на процедурата за определяне на най-добрия интерес и се провеждат редовно, ако е необходимо. Срещите се фокусират върху оценката на висшите интереси на децата, които са под мандата на съответните действащи лица, и върху идентифицирането на индивидуалните потребности, както и споделянето на подходяща информация помежду си с цел да се формира ефективно интердисциплинарен отговор.⁵⁰

Трябва обаче да се отбележи, че това сътрудничество се инициира и организира от гражданското общество, а участието на държавните органи е само частично. Действащите лица, които участват от страна на държавата, са настойници за закрила на детето, които имат автономия за действие в определена степен. Органът, предоставящ международна закрила, не е сред участниците. Това сътрудничество не трябва да се бърка с активен, подходящ за децата подход от страна на унгарските власти, които допускат системни нарушения на правата на човека, засягащи хиляди деца през последните години.⁵¹

Управление на случаи със семейства в Белгия

Йезуитската служба за бежанците (ЙСБ) в Белгия реализира малък пилотен проект⁵² Йезуитската служба за бежанците (ЙСБ) в Белгия реализира малък пилотен проект (Планирайте заедно: към трайни решения), като предлага алтернативи на задържането в общността по отношение на група бежанци и мигранти, семейства без документи с непълнолетни, с изпълнение за периода от септември 2020 г. до февруари 2023 г. Този проект е създаден в отговор на три основни проблема в Белгия: първо, неизпълнение на изискването за прибягване до по-малко принудителни мерки преди постановяване на заповед за задържане; второ, „домовете за връщане“ всъщност са алтернативна форма на задържане, а не алтернатива на задържането; и трето, белгийското законодателство все още позволява задържане на деца бежанци и мигранти.

Проектът е изграден по начин, който се стреми да измести практиката в Белгия от такава, която се фокусира върху „норма на връщане“, към такава, която се фокусира върху ефективни, трайни решения, към които по принцип може да се числи законният престой в Белгия, в друга държава от ЕС или в страната на произход.

ЙСБ в Белгия (JRS Belgium) предлага подкрепа на семейства с деца до 16-годишна възраст без законно пребиваване. Семействата получават подкрепа и у дома на правно, социално и психологическо ниво, за да работят върху перспектива за устойчиво бъдеще. Редовното домашно консултиране заменя лишаването от свобода на семейството и по този начин предотвратява задържането. Възможно е все пак постановяване на заповед за напускане на страната, но не и заповед за задържане.

В рамките на своя механизъм за управление на случаите, този проект цели постигането на цялостен процес, който проучва всички възможни варианти за дадено лице или семейство за законен престой в Белгия или в която и да е друга държава членка на ЕС или трайно завръщане в диалог с имиграционните власти. Започва със скрининг и подбор и включва първоначални основни действия за изграждане на доверие, редовни домашни посещения, ежемесечни срещи на екипа с имиграционната служба, правен скрининг, индивидуален план за действие, оценка на въздействието и в крайна сметка приключване на случая.

>> Предизвикателства/научени уроци:

Първите уроци, които произтичат от този пилотен проект, включват значението на изясняването на очакванията от този процес от самото начало, което е проучване на всички варианти, един от които може да бъде връщане. Той също така демонстрира необходимостта от конкретни действия, които да помогнат за спечелване на доверието на бенефициентите и планове за намеса в поставените цели.

Друго предизвикателство е недостатъчната координация между различните служби.

⁵⁰ Информация, предоставена от Унгарския Хелзинкски комитет, декември 2021 г.

⁵¹ Пак там

⁵² Информация, взета от презентация на 1-ви транснационален семинар на тема „Алтернативи на задържането срещу алтернативни форми на задържане на деца мигранти“, 17 и 18 юни 2021 г., достъпна на <https://www.icj.org/eu-real-alternatives-to-detention-for-migrant-children-should-be-used/>, Maaïke Vanderbruggen, ЙСБ в Белгия

Адвокатите трябва да бъдат по-добре интегрирани в управлението на случаите и да си сътрудничат по-тясно със семействата и службите около тях. Често тяхната роля е ограничена до съставяне на молбата за убежище или процедурата по узаконяване. Връзката между различните услуги не винаги е очевидна; необходимо е да се поддържат отношенията с адвоката и да се подпомага свързващата роля на мениджърите на случаи, които също така осигуряват проследяване в правен аспект.⁵³

2.2 Настаняване на децата в основната система за закрила на детето, включително грижа от семеен тип

Настаняването на децата мигранти в основната система за закрила на детето в страната най-често води до по-висока степен на защита на човешките им права (право на семеен живот, право на образование, право на здраве и др.), тъй като по този начин е по-вероятно децата мигранти да имат по-добър достъп до правата си.⁵⁴ За да се гарантира, че тези права се ползват напълно от непридружените или отделени от семейството си деца, приемащата страна може да се наложи да обърне специално внимание на уязвимия статус на детето и да предприеме допълнителни мерки.⁵⁵

С оглед на това, че децата мигранти са преди всичко деца, специалните грижи, с които се ползват децата граждани на съответната държава, трябва незабавно да бъдат достъпни и за търсещите убежище и други деца в контекста на миграцията. Може да се наложи да се въведат допълнителни услуги като достъп до устен превод и образование в областта на различни култури както за самите служби, така и за приемните семейства.

Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г.

212. Алтернативно настаняване от семеен тип е общо наименование за набор от възможности за алтернативни грижи за непридружени или отделени от семействата си деца, които могат да включват формални или неформални условия като роднинска грижа, приемна грижа и други грижи, ориентирани към семейството или наподобяващи семейни условия, които не са с "жилищен" характер.⁵⁷ Такива мерки помагат да се гарантира, че децата са с подкрепата и закрилата на законен настойник или друг признат отговорен пълнолетен или компетентен обществен орган по всяко време.⁵⁷

213. **Роднинска грижа** се определя като „семеен грижи в рамките на разширеното семейство на детето или от близки приятели на семейството, познати на детето, независимо дали са с формален, или неформален характер.“⁵⁸ Роднинска грижа може да включва грижи, предоставени от роднини с кръвна връзка, законни роднини или фиктивни роднини. Кръвната връзка означава, че има генетична връзка между детето и оказващия грижи роднина, като например баба по майчина линия, която се грижи за внуците си. Законни роднини са възрастни, които са свързани със семейството чрез брак, но нямат генетична или биологична връзка, като баба по линия на втората съпруга на бащата. Фиктивните роднини са възрастни, които не са свързани нито по рождение, нито чрез брак, но въпреки това имат емоционално значима връзка с детето, която би придобила характеристиките на семейна връзка (напр. членове на етническа общност).⁵⁹

214. **Приемна грижа** се определя като „обстановка, при която децата са настанени от компетентен орган с цел алтернативна грижа в домашна среда на семейство, различно от семейството на децата, което е избрано, квалифицирано, одобрено и контролирано за предоставяне на такава грижа.“⁶⁰

⁵³ Информация, предоставена от Emna Mzah от Защита за деца на международно ниво (DCI), Белгия, декември 2021 г.

⁵⁴ ООН, КРМ, *Общ коментар № 5 (2021) относно правата на мигрантите на свобода, освобождаване от произволно задържане и връзката им с други права на човека*, UN Doc. CMW/C/GC/5, 10 ноември 2021 г., параграф 78; ООН, КРМ, *Общ коментар № 2 (2013) относно правата на работниците мигранти с нередовен статут и членовете на техните семейства*, UN Doc. CMW/C/GC/2, 28 август 2018 г., пар. 72.

⁵⁵ ООН, КПД, *Общ коментар № 6 (2005) относно третирането на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им на произход*, UN Doc. CRC/C/GC/2005/6, 1 септември 2005 г., параграф 90.

⁵⁶ Вижте най-общо, *Better Care Network et al*, Дискусионен документ: Идентифициране на основните характеристики на формалните условия за алтернативна грижа за деца, март 2013 г., стр. 7

⁵⁷ Вижте например UNICEF, ВКБООН и *Save the Children /Спасете децата/*, Програма за отделени от семействата си деца в Европа, SCEP Декларация за добри практики, 4-то преработено издание, март 2010 г., стр. 28.

⁵⁸ Общо събрание, *Насоки за алтернативна грижа за деца*, A/RES/64/142, 18 декември 2009 г., параграф 29 (c) (i).

⁵⁹ *Better Care Network et al*, Дискусионен документ, март 2013 г., стр. 7-8.

⁶⁰ Общо събрание, *Насоки за алтернативна грижа за деца*, A/RES/64/142, 18 декември 2009 г., параграф 29 (c) (ii).

215. Другите условия, подобни на грижа в семейна среда, включват всякакви краткосрочни или дългосрочни грижи, различни от роднински или приемни грижи, при които детето е настанено в домашната среда на семейство, където полагащите грижи са избрани и подготвени да предоставят такива грижи, и може получават финансова или друга подкрепа, или обезщетение за това.⁶¹

С подходящи гаранции и мониторинг, правата на децата, поставени в основната система за закрила на детето, трябва да бъдат зачитани и защитени, включително принципът за най-добрия интерес на детето и правото да бъде изслушано.

Когато присъстват членове на семейството, децата никога не трябва да бъдат отделяни от родителите/семействата си и поставяни в алтернативни семейни грижи, освен ако се счита, че това е в най-добрия интерес на детето – в противен случай тази практика би била в нарушение на **правото на семеен живот** на детето и родителите.

Службите за закрила на детето може да не са свикнали с работа с деца мигранти, поради което може да се изисква допълнително обучение и повишаване на осведомеността. Също толкова важно е, да са осигурени **устен превод и межкултурно обучение**, където е необходимо, така че органите за закрила на детето да могат да работят с детето преди настаняването му.

Мениджърът на случая осигурява достъп до други услуги, експерти и професионалисти в съответните области, според потребностите във всеки конкретен случай, като не е задължително той да е адвокат или социален работник.

Настойник

Настойниците играят важна роля в различни житейски ситуации на деца, които са непридружени или отделени от семействата си или не могат да се възползват от закрилата на своите родители или на полагащите за тях грижи. Всяко непридружено или отделено от семейството си дете трябва да има назначен настойник във възможно най-кратък срок. Държавите са длъжни да се уверят, че съществува необходимата правна рамка за това.⁶² Настойниците следва да са получили и трябва да продължат да получават подходящо професионално обучение.⁶³ Настойникът не е заместител на адвокат, до какъвто трябва да имат достъп и децата. В някои случаи настойникът може да играе и ролята на мениджър на случай.

Оценка на възрастта

Децата, чиято възраст предстои да бъде определена чрез оценка поради сериозно съмнение относно възрастта им, трябва да се ползват от съмнението в тяхна полза и презумпцията за непълнолетие. Така се повдигат много въпроси относно мястото за настаняване на децата в очакване на оценка на тяхната възраст. Те явно не следва да се настаняват в център за възрастни, но могат ли да бъдат настанени с деца, ако има вероятност всъщност да са пълнолетни?

По време на семинар с експерти и професионалисти,⁶⁴ някои участници изразиха предположение, че за дете, което току-що е навършило 18 години, може да се окаже по-добре да бъде настанено в център за деца, отколкото в такъв за възрастни. Беше подчертано, че трябва да се **използват и развиват инструменти** като например засилено сътрудничество с НПО и **създаване на безопасно пространство** за лица, чиято възраст е в процес на оценка и има възможност да са деца.

ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ

Настаняване на непридружени деца в основната система за грижа в Италия (Южен Тирол)

В Италия, съгласно чл. 1 от закон L. 47/2017, непридружените чуждестранни непълнолетни се ползват с правата, свързани със закрилата на детето, **на равни основания като децата граждани на страната и на Европа**. Въпреки че законът установява принцип на недискриминация, на практика към непридружените непълнолетни не винаги се отнасят по начина, по който се отнасят към италианските граждани в цяла Италия. В Южен Тирол, обратно на разпространената в Италия практикаа, **непридружените деца се настаняват заедно с**

⁶² ООН, КПД, Общ коментар № 6 (2005) относно третирането на непридружени и отделени от семействата си деца извън държавата им на произход, UN Doc. CRC/C/GC/2005/6, 1 септември 2005 г., параграфи 21, 33, 69.

⁶³ Член 31 от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (Директива на ЕС за признаване).

⁶⁴ CADRE Втори транснационален семинар на 21-22 октомври 2021 г. за обмен на добри практики относно алтернативи на задържането в съответствие с човешките права, достъпно на <https://www.icj.org/eu-migrant-children-should-be-treated-first-and -преди-всичко-като-деца-независимо-от-статуса-им/>

италианските деца. Няма разлика между децата чужденци и децата граждани на страната по отношение на настаняването в основната система за закрила на децата, тъй като настаняването и услугите се управляват от провинцията чрез социални служби, в сътрудничество с частни организации.

Когато пристигне непридружено дете или бъде установено на територията на провинцията, лицето се насочва от полицията или социалните служби към приемната система чрез телефонна линия, достъпна 24 часа в денонощието, управлявана от една от организациите от частния сектор (Volontarius). Така детето се настанява за първоначален период в първите приемни центрове за деца чужденци; при липса на място в рамките на първата приемна система, непълнолетните могат да бъдат настанени в места за „спешно настаняване“ в обикновени социално-педагогически заведения. След първоначалния период, прекаран в първите приемни центрове, за да се насърчи интеграцията на непридружените непълнолетни, те се настаняват в заведението, което най-добре отговаря на индивидуалния проект за интеграция.

В автономна провинция Болцано има различни видове заведения, като във всички се настаняват при условията на равнопоставеност деца чужденци и деца граждани на страната в зависимост от техните потребности:

- социално-педагогически общности (възраст: 3-12, 12-18, 16-21; само момчета, само момичета или смесени);
- интегрирани общности (социална и здравна интервенция);
- терапевтични общности (здравна интервенция, за непълнолетни с уязвимости, свързани с психичното здраве или пристрастяване);
- подпомагани жилища / апартамент с висока автономност.

В конкретна ситуация детето може да бъде настанено в приемни семейства, например когато е на възраст под 15 години.

За цялата система за прием и закрила на непридружени непълнолетни отговарят местните социални служби и частни организации. След като детето бъде настанено в център, мерките за прием трябва да бъдат потвърдени от съда за непълнолетни, който отговаря и за назначаването на настойник. **Следователно основните действащи лица в системата за прием и закрила на непридружени непълнолетни са участниците в основната система за закрила на детето;** в Италия имиграционните власти нямат никакви компетенции в управлението на приема на деца мигранти.

Карта на системата за прием на непридружени непълнолетни в рамките на основната система за закрила на детето



Процедура за непридружени деца в Полша

В Полша непридружено дете може да декларира пред граничната охрана намерението си да подаде молба за международна закрила. Органът за граничен контрол, след като приеме декларацията, съставя протокол и вписва тази декларация в регистъра.⁶⁵ Граничният служител трябва също така незабавно да се обърне към съда по настойничеството с искане за назначаване на настойник, който да представлява детето в процедурата по предоставяне на международна закрила. Като алтернатива граничният служител може да поиска прилагане на Дъблинска процедура за прехвърляне на непълнолетно лице в друга държава членка съгласно Регламент 604/2013,⁶⁶ с предоставяне на социална помощ и подпомагане при доброволно завръщане в страната на произход.

Съдът може също да бъде сезиран с искане да настани детето в приемна грижа. Съдът е длъжен да назначи настойник незабавно, но не по-късно от три дни от датата на получаване на заявлението от граничния служител.⁶⁷

Когато съдът назначи настойник, граничният служител регистрира молбата за международна закрила, подадена чрез настойника от името на непридружено дете, незабавно и не по-късно от три работни дни от датата на назначаване на настойника от съда. Същото важи и за молбата за настаняване на непридружено дете в приемна грижа, като тя следва да бъде разгледана незабавно и не по-късно от 10 дни от датата на подаването.⁶⁸

Ако по време на процедурата за предоставяне на международна закрила стане ясно, че кандидатът е непридружен непълнолетен, ръководителят на службата подава искане за настаняване на детето в приемна грижа. Наред с това, ръководителят на службата веднага започва да търси близките на детето.

Граничният служител настанява непридруженото дете в професионално приемно семейство. Това семейство действа като спешна семейна помощ или грижа от спешно естество и образователно заведение до издаване на решение от съда по настойничеството.⁶⁹

Ръководителят на службата за чужденци заплаща разходите за престоя на непридружения непълнолетен в приемната грижа или в заведението за грижа от спешно естество, както и разходите за медицинска помощ, считано от датата на подаване на молбата за международна закрила до окончателното решение в процедурата за предоставяне на международна закрила.⁷⁰

Ако по делото за убежище на детето бъде постановено отрицателно решение, непридруженият непълнолетен ще остане в заведението, докато не бъде предаден на властите или организациите на страната на произход. В този случай граничният орган ще поеме всички разходи.⁷¹

>> Предизвикателства/коментари:

Твърди се, че тази процедура е работила особено добре в миналото. Въпреки това, по отношение на неотдавнашната ситуация на границата между Полша и Беларус, децата бяха отблъснати назад до Беларус без да се прилагат никакви процедури. Полският парламент прие законодателство в средата на октомври 2021 г., което според полския омбудсман по правата на човека и Службата за демократични институции и права на човека към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) не гарантира ефективна защита за хората мигранти или бежанци, търсещи международна закрила.⁷²

Решение за настаняване на деца в основната система за закрила на детето в България

Все още няма обичайна практика за настаняване на (непридружени) деца в основната система за закрила,⁷³ въпреки че с решение от 2017 г. на Районен съд Ихтиман е постановено непридружено

⁶⁵ Член 61 (1) Закон за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша

⁶⁶ Дъблинската процедура е въведена за съблюдаване на критериите, установени с Регламента Дъблин, за определяне на компетентността на държавата членка на ЕС, която да разгледа молбата за убежище на лицето. Вижте Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. 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 граждани на трета държава или лице без гражданство (изменен)

⁶⁷ Член 61 (2) от Закона за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша и Закона за подпомагане на семейството и системата за приемна грижа: <https://www.gov.pl/web/udsc-en/unaccompanied-minors>

⁶⁸ Член 61 (7) Закон за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша

⁶⁹ Член 62 (1) Закон за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша

⁷⁰ Закон за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша

⁷¹ Член 67 от Закона за предоставяне на закрила на чужденци на територията на Република Полша

⁷² Justyna Pawlak and Anna Wlodarczak, *Полша приема законодателство, което позволява отблъскване на мигранти на границата*, Reuters, 14 октомври 2021 г., достъпно на: <https://www.reuters.com/world/europe/poland-passes-legislation-allowing-migrant-pushbacks-border-2021-10-14/>.

⁷³ Броят на децата, настанени в системата за закрила на детето, все още е много нисък: през 2021 г. само 5 деца са били настанени в системата за закрила на детето. Ето защо е трудно да се говори за практика, а по-скоро за изключения от, за съжаление, една негативна тенденция.

дете, регистрирано като търсещо убежище, да бъде настанено в системата за закрила на детето. В случая съдът посочва, че **българското законодателство е приложимо спрямо всички деца, пребиваващи в страната**, и в този смисъл следва да се вземат подходящи мерки за закрила по Закона за закрила на детето. Съдът приема още, че в случая няма друга възможност за защита на детето и че има реална опасност за живота и здравето на същото поради липсата на родителски грижи и надзор. В този смисъл, с оглед правото му на правилно физическо, емоционално и интелектуално развитие, съдът настанява детето в системата за закрила на детето.⁷⁴

2.3 Други алтернативи на задържането, прилагани спрямо възрастни

В момента има редица широко използвани алтернативи на задържането, които включват различни нива на принуда. Най-често срещаните са изброени в този раздел.

Според съществуващите проучвания и примери може да е по-вероятно алтернативи от общностен тип, като изброените по-горе да са съобразени с правото и стандартите за правата на човека отколкото следните алтернативи на задържането. Въпреки това, тези мерки обикновено осигуряват по-малко принудителни модели от имиграционното задържане за деца.

Те включват:

- Жилищни съоръжения
- Редовно отчитане
- Надзор
- Гаранция, договорно задължение, поръчител или обезпечение
- Определено място за престой
- Домове за връщане
- Спонсорски схеми
- Депозирани документи за пътуване

2.3.1 Жилищни съоръжения

Децата по принцип не подлежат на задържане в жилищни съоръжения. Въпреки това остават рисковете, свързани с нестандартни и опасни условия в такива съоръжения. Такава алтернатива трябва да е в съответствие с правата на човека, включително чрез осигуряване на ефективен достъп до най-важните услуги и процесуални гаранции. Трябва да включва поне някои от елементите на управлението на случаи, за да бъде най-ефективна.

СЕ – Доклад за ефективни мерки на задържането

216. Жилищното настаняване или заведенията за жилищни грижи са мерки с условия за живеене за малки групи в специално проектирани или предназначени за целта съоръжения, които обикновено се организират по такъв начин, че да наподобяват, доколкото е възможно, семейна среда или такава за малка група. Обикновено се очаква жилищните съоръжения да поемат ролята на временна грижа, докато се полагат усилия за установяване на по-стабилни мерки от общностен или семеен тип.

217. Жилищното настаняване може да включва „всяка групова обстановка, която не е от семеен тип, като безопасни места за спешна помощ, **транзитни центрове** при спешни ситуации и всички други заведения за краткосрочни и дългосрочни жилищни грижи, включително **групови домове**.”⁷⁵

218. **Приютите** са особена форма на жилищно настаняване, която може да включва повишена сигурност поради безопасността и/или сигурността на обитателите – например приютите могат да се използват в случаи на жертви на трафик на хора или домашни работници, избягали от работодатели, склонни към насилие. Те не са предназначени да бъдат дългосрочни решения, но могат да бъдат подходящи, докато не се намери по-трайно решение в отделния случай.

Самостоятелни апартаменти, безопасни зони и хотели в Гърция

Основната алтернатива на задържането, която съществува в Гърция, е настаняването в някои от наличните средства за настаняване, които включват приюти, подпомагани самостоятелни апартаменти, безопасни зони и хотели.⁷⁶

⁷⁴ Районен съд Ихтиман, България, Дело № 745/2016, Решение от 15 януари 2017 г.

⁷⁵ Общо събрание, Насоки за алтернативна грижа за деца, A/RES/64/142, 18 декември 2009 г., пара.29 (c)(iv).

⁷⁶ Източник: Базово проучване за проекта CADRE от Гръцки съвет за бежанците през 2021 г.

Приютите за непридружени деца⁷⁷ Приютите за непридружени деца включват средства за дългосрочно и краткосрочно настаняване на непридружени деца. В този тип приют се настаняват по-голямата част от непридружените непълнолетни, живеещи в Гърция. Те се управляват от граждански и благотворителни организации, както и с подкрепата на Международната организация по миграция (IOM). Има само един приют, управляван от обществена институция с нестопанска цел, създадена като юридическо лице с частноправен характер под надзора на Министерството на образованието, научните изследвания и религията - Фондацията за младежта и ученето през целия живот (INEDIVIM).

„Подкрепен независим живот за непридружени непълнолетни“ е алтернативна жилищна мярка за непридружени деца на възраст от 16 до 18 години, въведена през 2018 г. Програмата включва жилище и серия от услуги (образование, здравеопазване и др.) и има за цел да даде възможност за безпроблемно навършване на пълнолетие и интеграция в гръцкото общество.

Безопасните зони в центровете за временно настаняване са обособени контролирани пространства в рамките на временни открити места за настаняване, предназначени за непридружени деца. Те трябва да се използват като краткосрочна мярка за грижа за непридружени непълнолетни с оглед на недостатъчния брой налични места за подслон за максимален срок от три месеца. В безопасната зона се дава приоритет на задържаните непридружени деца, както и на други уязвими деца.

И накрая, хотелите са места за спешно настаняване, които се използват като мярка за грижа за непридружени деца предвид недостатъчния брой налични места за подслон. Приоритет се дава на деца в центрове за прием и идентификация (RIC).

>> Предизвикателства:

В Гърция местата за настаняване са близо до пълния си капацитет⁷⁸ и все още има непридружени деца, които остават без дом и сигурен подслон. В резултат на това те са изложени на рискове, особено в градските центрове. Сред положителните стъпки за справяне с тази ситуация е стартирането от страна на ВКБООН в Гърция, заедно със Специалния секретар за закрила на непридружени непълнолетни към Министерство на миграцията и убежището, в сътрудничество с четири неправителствени организации, на механизъм⁷⁹ за бързо идентифициране на непридружени деца, които са бездомни или живеят в несигурни условия. Главната цел на този механизъм, който стартира през 2021 г., е преместването на децата в безопасно средство за настаняване в страната, като осигурява денонощна гореща телефонна линия за идентифициране и проследяване на деца в нужда.

Безопасна зона за непридружени деца в България

Международната организация по миграция в сътрудничество с Българската държавна агенция за бежанците, откри безопасна зона за непридружени деца, които чакат международна закрила в София. В тази зона се осигурява 24-часова грижа и специализирани услуги в среда, която отговаря на някои от потребностите на децата. Поддръжката на съоръженията обаче е обвързана с проект.⁸⁰

2.3.2 Редовно отчитане

Редовното и периодично отчитане е една от най-широко използваните понастоящем алтернативи на задържането в страните от ЕС. Тази алтернатива задължава хората да се явяват пред полицията или имиграционните власти през редовни интервали от време и е една от най-често срещаните алтернативи на задържането в националното законодателство. Задълженията за докладване на ежедневна, ежеседмична, двуседмична база или дори през по-широки интервали от време могат също да бъдат наложени като допълнително изискване към задължението за пребиваване в определен район или място.⁸¹

⁷⁷ AIDA, Доклад за страната, актуална справка за Гърция за 2020 г., стр. 191, достъпно на: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-GR_2020update.pdf.

⁷⁸ Вижте ориентировъчно, Актуална справка за обстановката: Непридружени деца в Гърция, 15 ноември 2021 г., стр. 2, достъпно на: https://www.ekka.org.gr/images/STATISTIKA/EN_EKKA_Dashboard_20211115.pdf

⁷⁹ ВКБООН, Гърция стартира национален механизъм за проследяване и защита на непридружени деца в несигурни условия, Съвместно съобщение за пресата, 6 април 2021 г., достъпно на: [at https://www.unhcr.org/gr/en/18899-greece-launches-national-tracing-and-protection-mechanism-for-unaccompanied-children-in-precarious-conditions.html](https://www.unhcr.org/gr/en/18899-greece-launches-national-tracing-and-protection-mechanism-for-unaccompanied-children-in-precarious-conditions.html).

⁸⁰ Базово проучване за България по проект CADRE от Фондация за достъп до права, 2021 г. Броят на децата, настанени в системите за закрила на детето, все още е много нисък: през 2021 г. само 5 деца са били настанени в службите за закрила на детето. Ето защо е трудно да се говори за практика, а по-скоро за изключения от, за съжаление, негативна тенденция.

⁸¹ FRA, Алтернативи на задържането за търсещи убежище и лица в процедури по връщане, октомври 2015 г., стр. 2, достъпно на https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-alternatives-to-detention-compilation-key-materials-2_en.pdf

Тази алтернатива трябва да се прилага с повишено внимание по разумен и пропорционален начин и само ако съществува риск от укриване. Не трябва да е обременяваща и трябва да е доста гъвкава в случай на промени в личните обстоятелства. Редовните изисквания за докладване трябва винаги да бъдат съобразени с всеки отделен случай, като се вземат предвид различни фактори, като семейно положение, заетост и финансови средства.

Въпреки че само по себе си води до принуда, редовното отчитане може да бъде приемлива междинна стъпка при преминаване от задържане към управление на случаите и настаняване в общността. За да се сведе до минимум рискът от намеса в правата на човека, ежеседмичното докладване трябва да се предпочита пред ежедневното. Непридружените непълнолетни трябва да докладват по-скоро на настойник, а не на полицията или други имиграционни органи или органи по принудително изпълнение.

СЕ – Доклад за ефективни алтернативи на задържането

220. Изискванията за докладване са сред най-често прилаганите алтернативи на имиграционното задържане в Европа,⁸² и се състоят от задължение да се представят редовно пред компетентните органи, включително полицията, служителите на имиграцията или други изпълнителни агенции като агенции за закрила на детето или социални грижи.⁸³ Докладването може да се извършва и по телефона („телефонно докладване“), за да се избегне продължително или скъпо пътуване. Честотата на докладване може да варира от ежедневна до месечна (или на по-малки интервали) и също така може да бъде планирана да съвпада с други официални имиграционни срещи, така че да се намали тежестта за докладване на лицата, ангажирани с процедури за закрила или миграционни такива.

2.3.3 Надзор

Въпреки че избягва задържането, тази алтернатива трябва да се използва пропорционално само ако е необходимо.

Тази алтернатива може да бъде мярка с повече вмешателство за гарантиране на спазването на изискванията. Надзорът може, например, да включва внезапни и/или чести посещения на мястото на пребиваване на съответното лице. В повечето случаи надзорът засяга правото на неприкосновеност на личността и правото на личен и семеен живот.

СЕ – Доклад за ефективни алтернативи на задържането

224. Мерките за надзор в общността предвиждат на лицето да бъде разрешено да пребивава свободно в общността, спрямо която се осъществява надзор от страна на държавата или определен представител, като например неправителствена организация, общност или религиозна организация. Надзорът може да се осъществи чрез периодични домашни посещения или проверки от държавните органи или техен упълномощен представител, като може също да включва предоставяне на подкрепа за достъп до работа, настаняване, образование, правна помощ и/или други услуги или директно предоставяне на стоки.

225. Надзорът трябва да се разграничава от задълженията за докладване, където отговорността е на лицето да докладва на определена държавна агенция. Трябва също така да се разграничи от управлението на случаите, което се осигурява от неутрална страна, докато надзорът се осъществява от самата държава или от посочен представител, обикновено с функция за принудително изпълнение.

2.3.4 Парична гаранция, договорно задължение, поръчител или обезпечение

Предоставянето на парична гаранция, договорно задължение, поръчител или обезпечение позволява на лицата да бъдат освободени от задържане или срещу плащане на финансов депозит или писмено споразумение между властите и физическото лице, или гаранция, предоставена от трето лице, НПО или други религиозни организации. Това само по себе си е неприемливо, тъй като е дискриминационно и противоречи на предвидените в международното право за правата на човека гаранции за недискриминация и правото на свобода.

Паричната гаранция по своята същност е дискриминационна, поставяйки в неблагоприятно положение тези с по-малко финансови средства. Ако се използва, трябва да се гарантира, че фиксираната сума е разумна при всички обстоятелства.

⁸² EMN, *Обобщаващ доклад*, 2014, стр. 34; Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно политиката на ЕС за връщане, COM(2014) 199 окончателен, 28 март 2014 г., стр. 15.

⁸³ Alice Bloomfield, Evangelia Tsourdi and Joanna Pétin, *Алтернативи на имиграционното задържане и задържането в хода на процедура за убежище в ЕС*, 2015 г., стр. 89-90.

Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г

228. Предоставянето на парична гаранция, договорно задължение, поръчител или обезпечение позволява на лицата да бъдат освободени от задържане срещу:
- а) заплащане на финансов депозит от тяхна страна или от поръчител;
 - б) писмено споразумение между властите и физическото лице, често придружено от депозит за финансово обезпечение;
 - в) гаранция, предоставена от трето лице, НПО или други религиозни организации, които гарантират, че лицето ще спазва процедурата.

Всяка предоставена финансова гаранция се губи в случай на укриване или неспазване на задълженията от страна на лицето. Освобождаването може да бъде чрез член на семейството, друго физическо лице, неправителствена, религиозна или обществена организация.

Изисквания за парична гаранция в Полша

Според нормативната уредба в Полша е възможно също така да се изисква гаранция в размер, посочен в решението, не по-нисък от двукратния размер на минималната работна заплата.

Тази сума е неприемливо висока и особено дискриминационна.

2.2.5 Домове, предназначени за пребиваване и връщане

Определеното или посочено място за пребиваване е алтернатива на задържането, която обикновено се използва в Европа.⁸⁴ Определеното или посочено място за пребиваване е алтернатива на задържането, която обикновено се използва в Европа. Съществува риск да бъде алтернативна форма на задържане, както се предполага според актуалните проучвания, особено когато води до лишаване от свобода или произволно ограничаване на свободата на движение.

Когато се комбинира с полицейски час или други практически ограничения на свободата на движение или се намира на физически отдалечени или изолирани места, определеното място за пребиваване може да се окаже алтернативна форма на задържане и да представлява произволно лишаване от свобода или незаконно ограничаване на свободата на движение. Хората могат да се сблъскат с лишения и/или сериозни психологически и социални последици, ако нямат никакви средства за издръжка, работа или достъп до финансови или друг вид държавни механизми за оцеляване.

Домовете за връщане трябва да съчетават подкрепа в управлението на случаи и изискване за оставане на обозначеното място в процеса на подготовка за доброволно завръщане. Те могат много лесно да се окажат алтернативна форма на задържане, а не алтернатива на задържането (вижте примера за лоша практика на домове за връщане в Белгия по-долу).

Управителен комитет по правата на човека (CDDH), Съвет на Европа, Практически насоки относно алтернативите на имиграционно задържане: насърчаване на ефективни резултати, юни 2019 г.

221. Това включва властите, които определят конкретен район или място, където лицето трябва да живее. Тази мярка може да приеме различни форми, включително пребиваване в определен географски район в страната, на частен адрес на лицето или поръчителя, в приемен център от открит или полуоткрит тип или център за убежище, или във финансирано или управлявано от държавата заведение. В някои случаи отсъствията през нощта от определеното място за пребиваване са разрешени само с предварително одобрение на миграционните власти, докато други режими позволяват по-голяма гъвкавост и самостоятелен избор на адрес или място на пребиваване.

222. Тази алтернатива е различна от регистрация при властите и/или освобождаване въз основа на поето от самото лице задължение пред органите, които мерки не налагат ограничения за това къде дадено лице може да пребивава в границите на държавата, стига да остане на разположение в хода на съответната процедура за убежище или миграционна такава. Определеното местопребиваване също следва да се разграничава от центровете от открит или полуоткрит тип, където лицата не са длъжни да пребивават, но могат да изберат да пребивават по своя воля.

223. Определеното местопребиваване може да се използва в съчетание с много от другите

⁸⁴ EMN, Обобщаващ доклад, 2014, стр. 34.

алтернативни възможности за настаняване, като например подпомагано настаняване, жилищни грижи или центрове от открит тип, когато мястото на определеното пребиваване съвпада с местоположението на алтернативното настаняване. (...)

227. Домовете за връщане са алтернатива на имиграционното задържане, която в идеалния случай съчетава подкрепата при управление на случаите с изискването за пребиваване на определено място в подготовка за доброволно или принудително заминаване. Лица, търсещи закрила, които са получили отказ, или лица в процедура за връщане, се настаняват в помещения от открит тип и им се предоставят индивидуални инструктори или съветници, които да ги информират и да им дават съвети относно техните възможности, както и да им помогнат да се подготвят за заминаване.

„Домове за връщане“ в Белгия

В Белгия FITT-помещенията или наричани още (открити) домове за връщане са достъпни за семейства с непълнолетни деца от октомври 2008 г.

Тези къщи или апартаменти са “от общностен тип”, разположени в съответното селище, общински център.⁸⁵ Домовете са създадени, “за да задоволят основните потребности на семействата”.⁸⁶

Въпреки че домовете за връщане първоначално се разглеждаха като много обещаваща и даже добра практика, наскоро един оценителен доклад разкри, че тези домове за връщане **не отговарят на условията, за да се считат за реална алтернатива на задържането**.⁸⁷

Първо, има ограничителни мерки в помещенията, като например ограничено право на посещения, с изключение на такива от членовете на семейството, второ, един възрастен винаги трябва да остава в къщата; трето, служителите, участващи в процедурата по връщане, могат свободно да влизат в дома между 8:00 и 20:00 часа без уведомление, което ограничава правото на неприкосновеност на личността. Предвид че повечето семейства в тези помещения са настанени въз основа на заповед за задържане, този правен статус също показва, че домовете за връщане не са реална алтернатива на задържането.

По отношение на зачитането на правата на децата има допълнителни пропуски като липсата на определяне на най-добрия интерес на детето.⁸⁸ Домовете за връщане също крият риск от затрудняване на достъпа на детето до образование, игра и развлекателни дейности.⁸⁹

Наред с горното, семействата, търсещи международна закрила, се настаняват в домове за връщане още при пристигането си,⁹⁰ Наред с горното, семействата, търсещи международна закрила, се настаняват в домове за връщане още при пристигането си и все пак автоматичното им задържане е незаконно.⁹¹

Друг проблемен аспект е двойната роля на длъжностните лица по връщане, тъй като те са едновременно служители на имиграционната служба и надзорници, които придружават семействата в домовете за връщане. Това води до объркване на техните роли и представлява пречка за изграждане на доверие с тези семейства.

Следователно, домовете за връщане не са реална алтернатива на задържането, а по-скоро алтернативна форма на задържане.⁹² Доклад на „Platform kinderen op de vlucht “ заключава, че не изглежда осъществимо да се трансформират домовете за връщане в пълна и ефективна алтернатива на задържането в краткосрочен план. Той установява, че е необходима промяна на парадигмата, за да се постигне такава трансформация. Според доклада тази промяна на парадигмата трябва да включва подход, който има за цел намирането на устойчиво решение чрез цялостно и интензивно управление на случаи с независими мениджъри на случаи, работещи със съответните семейства в позната за тях среда.⁹³

⁸⁵ Пак там.

⁸⁶ Platform kinderen op de vlucht, Домовете за връщане в Белгия. Пълноценна алтернатива на задържането, ефективна и зачитаща правата на детето? януари 2021 г., стр. 12.

⁸⁷ Platform kinderen op de vlucht, Домовете за връщане в Белгия. Пълноценна, подходяща за деца и ефективна алтернатива на задържането? Обобщение и препоръки, януари 2021 г., стр.3.

⁸⁸ Platform kinderen op de vlucht, Домове за връщане в Белгия. Пълноценна, подходяща за деца и ефективна алтернатива на задържането?, януари 2021 г., стр. 71.

⁸⁹ Пак там, стр. 71.

⁹⁰ Platform kinderen op de vlucht, Домове за връщане в Белгия. Пълноценна, подходяща за деца и ефективна алтернатива на задържането? Обобщение и препоръки, януари 2021 г., стр. 6.

⁹¹ Platform kinderen op de vlucht, Домове за връщане в Белгия. Пълноценна, подходяща за деца и ефективна алтернатива на задържането?, януари, 2021 г., стр. 18.

⁹² Пак там, стр.71.

⁹³ Платформа за деца бежанци, Домове за връщане в Белгия. Пълноценна, подходяща за деца и ефективна алтернатива на задържането? Обобщение и препоръки, януари 2021 г., 4.

Commission Members

April 2022 (for an updated list, please visit www.icj.org/commission)

President:

Prof. Robert Goldman, United States

Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Executive Committee:

Sir Nicolas Bratza, United Kingdom

(Chair) Dame Silvia Cartwright, New Zealand

Justice Martine Comte, France

Ms. Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Justice Sanji Monageng, Botswana

Ms. Mikiko Otani, Japan

Mr. Belisário dos Santos Júnior, Brazil

Prof. Marco Sassòli, Italy/Switzerland

Ms. Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chingengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willy Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O'Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodríguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Mr Michael Sfard, Israel

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



International
Commission
of Jurists

Rue des Buis 3
P.O. Box 1270
1211 Geneva 1
Switzerland

t + 41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org