

FRI-2B.313-1-L-17

PROTECTION AND CARE FOR REFUGEE CHILDREN IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Desislava Mladenova Argirova, PhD

Scientific department - Social and legal sciences

Technical University of Varna

Phone: 0876 699 260

E-mail: desislavamp@gmail.com

***Abstract:** This report aims to investigate the existing legal framework and practice on acceptance and social protection of unaccompanied minors seeking and receiving international protection in the Republic of Bulgaria, identifying existing problems and difficulties, offering analysis and recommendations for improving the effectiveness of the system of protection and care of the target group. The report examines and analyzes the situation of unaccompanied minors who have sought protection in Bulgaria so far. Data has been gathered on the care they receive both during and after the granting of international protection, or after receiving status refusals. Various aspects of the overall package of care in the context of international protection are being tracked as: access to territory, registration, initial reception, legal and social protection, housing; access to education; access to healthcare; appointment of guardians and trustee, family reunification and integration of unaccompanied children. A guiding principle within the entire study is the best interest of the child.*

***Keywords:** protection, integration, refugee children, vulnerable groups*

ВЪВЕДЕНИЕ

Проблемът за бежанците има много аспекти. В зависимост от подхода и гледната точка, те биха могли да се разглеждат като обект на правно регулиране, на социална или хуманитарна закрила, на интеркултурни взаимодействия и дори като потенциална заплаха за сигурността на приемащата държава (Zheleva, M., 2017). Доколкото закрилата на децата бежанци е уредена в международните правни актове относно бежанците, те представляват част от общия бежански въпрос. От друга страна обаче, този проблем има самостоятелно значение, тъй като всички деца, включително децата бежанци и мигранти, са обект на закрила по смисъла на Конвенцията за правата на детето.

Като страна по Конвенцията за правата на детето, Република България спазва задължението си по същата и съответно защитава правата на децата, намиращи се под нейната юрисдикция. С присъединяването си към Женевската конвенция за статута на бежанците, а след това и към Европейския съюз, България се обвързва не само с правилата на ООН за защита на бежанците, но и с правилата на ЕС за осигуряване на международна закрила, което не само засилва възможността за защита на тази категория лица, но допълва и разширява значително нейния обсег. (<https://www.unicef.org/bulgaria/доклади/ситуационен-анализ-за-децата-и-жените-в-българия>)

ИЗЛОЖЕНИЕ

Иселничеството, породено от въоръжените конфликти по света, голяма част от които продължават с години, засяга и води до пагубно нарушаване на основни права на детето. Иселванията, предизвикани от въоръжени конфликти, нарушават почти всички права негови права - застрашени са правото му на живот, на получаване на здравни грижи, на правото му да расте в нормална семейна среда, правото му на самоличност и гражданство, правото му на развитие и образование.

Географското положение на Република България, а именно на пътя на бежанските и мигрантските вълни, прииждащи от Близкия Изток и Северна Африка, поради конфликтите

там, е основната причина броят на пристигащите и транзитно преминаващи непрекъснато да се увеличава. Наред с войните и вътрешните конфликти, бедността, природните бедствия, дискриминацията и преследването от своя страна, също водят до пристигането и преминаването на множество бежанци и мигранти, като голяма част сред тях са деца, включително непридружени и разделени от семействата си, като последните представляват особено уязвима категория деца. Някои от децата са съзнателно изпратени от семействата си с надеждата да им бъде осигурен по-добър живот на място, където да получат образование или медицински грижи, други се надяват да се присъединят към член от семейството си, а има и такива, които пристигат като жертви на трафик с цел експлоатация.

Съдбата на стотици хиляди деца бежанци е тежка, те си лягат гладни всяка вечер, растат зад бодлива тел или в изолирани лагери, а огромна част от тях никога не са ходили на училище, не са играли на детска площадка или в парка. Децата бежанци нямат дом, а голяма част от тях и семейство, те са деца, лишени от детство. Напускат родната си земя само с мечтите си, защото често те не успяват да вземат със себе си никакъв багаж. По време на бягството си от конфликтите, понякога ги изоставят, отнасят се зле с тях, или ги принуждават да заемат страна във войни, които не разбират и да станат свидетели на ужасни страдания. Достигайки до безопасно място, наречено „убежище“, те вече са достатъчно не само изплашени, но уморени и гладни. А там тепърва започва още по-страшното, защото в най-добрия случай ги очаква оскъдна храна, малко вода и още повече опасности. (Varhoven komisariat za bejancite na OON, 1994)

Сериозността и значимостта на миграционните движения, които от своя страна са резултат на политическите и икономическите сътресения по целия свят, предизвикват дискусии относно изясняване и разрешаване на миграционните и бежански проблеми. В тях вземат участие множество експерти от различни области, политици, юристи, социолози, демографи и други. Масовата и най-вече нерегулираната имиграция може да доведат до катастрофални последици за околната среда, за самите имигранти, за приемащите и изпращащите държави тъй като освен всичко друго, водят до нарушаване на естественото равновесие и климата, от които зависи живота и бъдещето на всички нас. (Tsankov, V. 2006).

За страни на произход на регистрираните непридружени малолетни и непълнолетни лица най-често се сочат Сирия, Афганистан, Мали, Алжир, Гана, Камерун, Кот д'Ивоар, Сомалия и други, а на много от тях гражданство по произход не може да бъде определено. Със свой близък пристигат предимно децата от Сирия, а децата от Афганистан и тези от африканските страни най-често са напълно сами. Установяването на семейната връзка на детето с непрекия роднина често е затруднено поради липса на документи и се базира единствено на сведенията, дадени от детето и възрастния.

В случаите, в които непридружените малолетни и непълнолетни деца влизат в държавата заедно с други чужденци, незаконно преминали границата на Република България, те биват **задържани в поделенията** на Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП). Периодът на задържане в повечето случаи е от по няколко дни в поделенията на ГДГП, като след преминаването през съответните процедури по установяване на самоличността, снемане на отпечатъци и медицински тестове, повечето от тях са прехвърлени директно в център за настаняване към ДАБ. Следва обаче да се отбележи, че има и установени случаи на такива, които са **принудително настанявани** в Специалните домове за временно настаняване на чужденци на Дирекция „Миграция“ (СДВНЧ), в противовес на член 44 (9)11 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ), съгласно който принудителното настаняване не се прилага по отношение на непридружени малолетни и непълнолетни чужденци. Една от причините за налагането на административната мярка принудително настаняване в СДВНЧ по отношение на непридружени малолетни и непълнолетни лица е именно невъзможността за установяване на самоличността на лицето, поради липсата на документи или данни в информационните масиви на МВР. Друга причина се явяват практическите трудности за предоставянето на специализирани грижи на непридружени малолетни и непълнолетни лица от служители на

ГДПП, както и осъществяване на контакт със съответната ДСП, особено в почивните дни или в извънработно време. Допълнителна пречка са продължаващите неясноти относно регламентирането на отговорностите на съответните институции за транспортирането на децата до съответните ДСП, както и осигуряването на преводач. Задържането на деца има изключително негативно въздействие върху физическото, емоционалното и психологическото им състояние. Законодателството на ЕС постановява, че задържането на деца, търсеци закрила, е крайна мярка, която се прилага за възможно най-кратък период от време, отчитайки най-добрия интерес на детето.

Установяването на възрастта е първата част от дейностите по гарантиране на най-добрия интерес на детето и стъпка по посока на признаването на уязвимостта на непридружените малолетни и непълнолетни лица. С оглед на това ВКБООН дава насоки, според които при наличие на съмнения за определянето на възрастта, не би следвало да се взимат предвид единствено резултатите от проведени медицински изследвания, а би трябвало да се извърши оценка от повече специалисти, като се вземе предвид цялостното физическо и психологическо развитие на детето, както и културните особености на общността. Чл. 25, т. 5 на Директива 2013/32/ЕС17 гласи, че „държавите-членки могат да извършват медицински прегледи за установяване на възрастта на непридружаван непълнолетен в рамките на разглеждането на молбата за международна закрила, когато вследствие на общи твърдения или други съответни признаци, държавите-членки имат съмнения относно възрастта на кандидата. Ако след това държавите-членки все още имат съмнения относно възрастта на кандидата, те приемат, че кандидатът е непълнолетен.”

Европейското законодателство не разписва конкретна процедура за идентификация, въпреки че въвежда задължение държавите-членки да идентифицират лицата със специални нужди. Съгласно Закона за убежището и бежанците в България се извършва задължителен медицински преглед на всички търсеци закрила лица, по време на който биха могли да се идентифицират някои уязвими лица. Медицинският преглед, обаче, не е достатъчен и адекватен начин за идентификация на всички уязвими лица и за оценка на специалните нужди, които не са от медицински характер, или за идентификация на необходимостта от специални процедурни гаранции. Конкретното посрещане на идентифицираните специални потребности, както и последващо наблюдение, също трябва да бъдат законово регламентираны.

След като бъдат регистрирани като търсеци закрила лица в Република България, непридружените малолетни и непълнолетни лица имат право да ползват услугите на публичната **здравна система**, като техните здравноосигурителни вноски се заплащат от Държавния бюджет, съгласно чл. 40, ал. 3, т. 1 от Закона за здравното осигуряване. При проблеми със здравето непридружените малолетни и непълнолетни лица най-често първо се обръщат към медицинските лица в приемателния център, в който са настанени. Тъй като са здравно осигурени, те могат да се възползват от системата на публичното здравеопазване, но поради липса на информация за правата им като пациенти и езиковата бариера, много рядко се обръщат към тази система. Съществува проблем и със закупуването на предписаните за лечение лекарства. Единствено БЧК осигурява подкрепа на търсеци закрила лица за закупуване на лекарства. Във всички други случаи търсеците закрила лица и бежанците, включително непридружените малолетни и непълнолетни лица, трябва да закупуват назначените им лекарства със собствени средства, а такива децата в повечето случаи съответно нямат.

Специално внимание следва да се обърне на **сигурността и надзора в центровете за настаняване**, защото в тях не съществува механизъм, чрез който служителите на ДАБ да осъществяват контрол и съответно да проследят кога децата напускат центровете, както и дали се прибират обратно. Това е така, защото центровете на ДАБ са от отворен тип и служителите, работещи в тях, не могат да налагат ограничения, дори и на децата. Служителите от охраната не са инструктирани и нямат правомощие да прилагат специални мерки за сигурност по отношение на непридружените деца. След настаняването в център

на ДАБ ежедневно проследяване на непридружените малолетни и непълнолетни лица се осъществява единствено по отношение на това дали те нощуват в съответния център. Това се прави въз основа на разпоредбата, че при отсъствие за повече от два дни и без да са уведомили за такова, чрез попълване на съответната молба, търсещите закрила лица губят правото си на настаняване в центрове на ДАБ. Наред с това липсата на надзор на непридружените, настанени в централите за настаняване на ДАБ, ги поставя в риск. Там, където те биват настанявани заедно с възрастни, има опасност спрямо тях да се осъществява произвол или насилие.

Сериозен проблем пред предоставянето на **психологическа помощ** на непридружените малолетни и непълнолетни лица остава липсата на система за насочване към такъв тип грижа. Насочването към психолог се осъществява предимно от социалните работници на ДАБ и БЧК, от други бежанци и в определени случаи от адвокат, но се осъществява предимно по причина на проблемно поведение и нарушаване на реда в приемателните центрове от страна на непридружения малолетен и непълнолетен. Насочванията към психолог заради преживяна травма, насилие, загуба или смърт на близки и роднини, или адаптационни трудности, са много редки. Липсата на насочване в такива случаи възпрепятства предоставянето на адекватна грижа и може да доведе до задълбочаване на проблемите.

В България има няколко НПО, които предоставят **безплатна правна помощ** на бежанци и мигранти, към които непридружените малолетни и непълнолетни лица могат да се обръщат. Това са БХК (Български Хелзински Комитет), ФАР (Фондация за достъп до права) и Център за правна помощ „Глас в България“. Непридружените малолетни и непълнолетни деца, които се ползват от тяхната програма, са насочени предимно след получен отказ за предоставяне на международна закрила. В случаите, когато ползват правна помощ от БХК на по-ранен етап по време на процедурата за предоставяне на закрила, това става след насочване от други бежанци или ако адвокат, или представител на организацията е установил контакт с тях по време на посещенията си в център за настаняване.

При регистрацията си всички търсещи закрила, в това число и непридружените малолетни и непълнолетни лица, получават срещу подпис (свой и на преводач) копие от **„Указания относно реда за подаване на молбата за статут, за процедурата, която ще се следва, за правата и задълженията на чужденците, подали молба за статут в Република България“**, към които има приложен списък с организации, предоставящи различни видове подкрепа на търсещи закрила лица и бежанци. Информацията, която съдържа указанията, е разделена в четири части: молба за предоставяне на статут; производство за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на статут; производство за предоставяне на статут; права и задължения. Освен че списъкът на организациите, предоставящи безплатна помощ, не е пълен и актуализиран, тези Указания не са съобразени с възрастта на децата и не съдържат информация за правата им като непридружени малолетни и непълнолетни лица.

По смисъла на параграф 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето непридружените малолетни и непълнолетни бежанци, търсещи и получили международна закрила, попадат в категорията „деца в риск“, поради което те са обект на закрила от системата за закрила на децата на територията на Република България. Форма на тази закрила е и насочването към **социални услуги в общността и това означава, че могат да се ползват от наличните социални услуги за деца**. Въпреки това, обаче, съществуват редица пречки, които възпрепятстват достъпа им до това право. Една от най-големите трудности се явява незнанието им на български език и липсата на преводач. Освен това непридружените малолетни и непълнолетни лица не познават и нямат никаква информация относно различните видове социални услуги, от които могат да се възползват. Такава информация би следвало да им се предоставя от социалните работници на ОЗД, които могат да осъществят и директното насочване към съответната услуга. Последното

обаче е затруднено от липсата на опит на социалните работници и другите специалисти в работата с деца бежанци.

За всяко регистрирано непридружено малолетно или непълнолетно лице ДАБ информира ОЗД, тъй като такова лице отговаря на категорията „дете в риск”, по смисъла на параграф 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на ЗЗД. След постъпването на информация за новорегистриран непридружен малолетен или непълнолетен, който няма назначен настойник или попечител, ДСП трябва да му осигури представителство с оглед спазването на най-добрия интерес на детето. Гарантирането на представител, които да съблюдава за правата на непридружените малолетни и непълнолетни лица по време на административното производство по предоставяне на закрила, е уредено в чл. 25 (5)35 на ЗУБ, който препраща към чл. 15 (7)36 от ЗЗД. **Мястото на социалния работник**, както по отношение на приема, така и по отношение на гарантирането на правата на непридружените малолетни и непълнолетни е от особено значение, тъй като при отсъствие на настойници или попечители, както и на правни представители, социалният работник от ОЗД е единственият, който съблюдава за спазване правата и най-добрия интерес на детето.

Законодателството на ЕС предвижда и допълнителни гаранции за децата, включително **достъп до образование**, подходящи условия в центровете за настаняване и гаранции за запазване на целостта на семейството. Независимо, че правото на образование е предвидено в българския ЗУБ, несъответствия с други нормативни актове и липсата на обучение по български език, затрудняват достъпа до правото. Условието в центровете за настаняване не са изцяло пригодени за нуждите на децата. (Gologanova, K., 2015)

ИЗВОДИ

Децата бежанци са най-уязвими и най-лесно стават жертва на нарушаване на човешките права. Попаднали във вихъра на въоръжен конфликт, често стават обект на целенасочено, системно и масово изстребление, на насилствено вербуване за военни цели, на сексуално насилие, на изтезание и експлоатация.

Отчитането на най-добрия интерес на детето е задължение на всички държави-членки според Хартата на основните права на Европейския съюз. В много държави обаче, включително и в България, липсва механизъм за оценка на най-добрия интерес на децата, търсещи закрила, което поставя под въпрос осигуряването на адекватни грижи за тях, съобразени с международното и европейското законодателство.

На първо място, с оглед спазването на най-добрия интерес на детето, следва да се създаде **процедура, която да гарантира идентифициране** на непридружените непълнолетни лица още при влизането на българска територия, за да се преустановят случаите, в които те неправилно биват регистрирани като придружени или пълнолетни лица, и следователно принудително наставявани в СДВНЧ. По този начин първоначалната оценка на нуждите на тези деца в риск ще допринесе за своевременното уведомяване на всички органи, които имат отношение и отговорност по предоставянето на тяхната закрила.

На второ място, би трябвало да се **адаптира текстът на „Указания относно реда за подаване на молбата за статут, за процедурата, която ще се следва, за правата и задълженията на чужденците, подали молба за статут в Република България“**, който ДАБ предоставя на непридружените малолетни и непълнолетни, така че той да бъде на разбираем за децата език, съобразен с възрастта им.

Трето, необходимо е да се изгради **механизъм за споделяне на информация сред релевантните институции** за броя на непридружените малолетни и непълнолетни лица с цел проследяването на данните за новорегистрираните и тези на напусналите приемателните центрове непридружени деца. За целта е уместно да се създаде регистър или база данни за броя на непридружените малолетни и непълнолетни лица, на които е било учредено настойничество или попечителство с цел гарантирането на най-добрия интерес на детето. Оптимизирането на процедурите за предоставяне на грижи на непридружените малолетни и непълнолетни деца, (включително и за назначаване на настойници), би

трябвало да бъде обвързано със законодателни промени и съответното финансово обезпечаване. С оглед най-добрия интерес на детето трябва да бъдат предвидени и силни гаранции срещу злоупотреби и възможност за контрол и ефективни средства за защита при нередности.

На четвърто място, необходимо е да бъдат разработени проекти и програми за социални и образователни дейности за непридружените малолетни и непълнолетни лица с активното участие на НПО и доброволчески организации, които да са съобразени с възрастта, социалния опит и потребностите на децата. (Pareva, V., 2015)

В основните насоки на ВКБООН по проблемите на децата-бежанци се казва:

„Макар и уязвими, децата са източник на идеи, от които много може да се научи. Усилията в полза на децата-бежанци са безплодни, ако на тези деца се гледа само като на същества, които трябва да бъдат нахранени, имунизирани и подслонени, а не като на личности, които участват в живота на своите общности. (Varjoven komisariat za bejancite na OON, (1994)

REFERENCES

Закон за закрила на детето (Обн. ДВ. бр.48 от 13 Юни 2000г., изм. ДВ. бр.102 от 11 Декември 2018г.)

Закон за здравното осигуряване (Обн. ДВ. бр.70 от 19 Юни 1998г., изм. ДВ. бр.105 от 18 Декември 2018г.).

Закон за чужденците в Република България (Обн. ДВ. бр.153 от 23 Декември 1998г., изм. ДВ. бр.56 от 6 Юли 2018г.)

Закон за убежището и бежанците (Обн. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016г.)

Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила

Pareva, V. (2015). *Sbornik po bejansko pravo*, Sofia (Оригинално заглавие: Иларева, В., 2015. Сборник по бежанско право, София)

Tsankov, V. (2006). *Bejansko pravo*, Sofia (Оригинално заглавие: Цанков, В., 2006. Бежанско право, София)

Varhoven komisariat za bejancite na OON, (1994). *Deca bejanci – Nasoki za zakrila i griji*, Geneva (Оригинално заглавие: Върховен комисариат за бежанците на ООН, 1994, Деца бежанци, Насоки за закрила и грижи, Женева)

Gologanova, K., (2015). *Monitoringov doklad za 2014 godina za Usloviqta na priemane i socialna zashtita na nepridrujeni maloletni i nepylnoletni lica, tyrseshiti ili poluchili mejdunarodna zakrila v Republika Bulgaria*. Sofia (Оригинално заглавие: Гологанова, К., 2015. МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД за 2014 година за Условията на приемане и социална защита на непридружени малолетни и непълнолетни лица, търсещи или получили международна закрила в Република България. София)

Zheleva, M., (2017). *The Mission of the State in the context of International Human Right Protection*. *Sbornik s dokladi „Pravoto na sigurnost“*, 33, (seriya „Yuridicheski nauki i obshtestvena sigurnost“), 23-24 yuni 2017, VSU „Chernorizets Hrabar“, 178-183. (Оригинално заглавие на сборника: Сборник с доклади „Правото на сигурност“, 33, (серия „Юридически науки и обществена сигурност“), 23-24 юни 2017, ВСУ „Черноризец Храбър“, 178 – 183).

<https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2016/12/2015-UAMs-report-final-final.pdf> (Accessed on 18.10.2018)

<https://www.unicef.org/bulgaria/доклади/ситуационен-анализ-за-децата-и-жените-в-българия> (Accessed on 07.12.2018)