



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.9.28.
COM(2012) 554 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

Féldős jelentés a kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv végrehajtásáról

{SWD(2012) 281 final}

I. BEVEZETÉS

2010 májusában a Bizottság elfogadta a kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési tervet (2010–2014)¹, amit a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó cselekvési tervről szóló tanácsi következtetések elfogadása követett 2010 júniusában². A cselekvési terv és a tanácsi következtetések EU egészére kiterjedő közös megközelítést terjesztettek elő a gyermek mindenképp felett álló érdekének elve alapján. Kijelölték a fellépés főbb irányvonalait, mint például a megelőzés, a befogadás, valamint a tartós megoldások azonosítása, amelyeket az Európai Unió (EU) intézményei és ügynökségei, az EU tagállamai és az érdekelt felek egy sor gyakorlati intézkedéssel hajtanak végre.

A cselekvési terv és a tanácsi következtetések arra szólították fel a Bizottságot, hogy 2012 közepére készítsen jelentést a végrehajtásról. E félidős jelentés rávilágít a 2010. május és 2012. június közötti fejleményekre, valamint rámutat azon területekre, amelyeken az elkövetkező két évben több figyelemre és célzottabb fellépésre lesz szükség. A jelentéshez bizottsági szolgálati munkadokumentum³ kapcsolódik, amely részletesebb leírást nyújt az uniós intézmények és ügynökségek, valamint az uniós tagállamok nemzeti közigazgatásainak fellépéséről. Adott esetben más szereplők tevékenységeire is hivatkozik. A jelentés és a bizottsági szolgálati munkadokumentum kutatáson, tagállamokkal folytatott konzultációkon és a civil társadalmi szervezetekkel folytatott folyamatos párbeszédre alapszik.

II. A JELENLEGI HELYZET

Az elmúlt két év fejleményei azt mutatják, hogy a kísérő nélküli kiskorúak⁴ érkezése nem ideiglenes jelenség, hanem az EU-ba irányuló migráció hosszú távú jellemzője, és az EU-nak közös megközelítést kell kialakítania a migránsok e csoportjára vonatkozóan.

Továbbra is különféle és egymással összefüggő okok miatt érkeznek kísérő nélküli kiskorúak. Egyesek fegyveres konfliktusok, természeti katasztrófák, diszkrimináció vagy üldöztetés elől menekülnek. Ebben az összefüggésben az ilyen áramlások fontos kiváltó tényezőinek számítanak az olyan világesemények, mint például az afganisztáni és iraki konfliktus, vagy pedig az arab tavasz eseményeihez kapcsolódó politikai nyugtalanság. 2009-ben⁵ az EU-ba főként Afganisztánból és Irakból érkeztek kísérő nélküli kiskorúak, és e két ország – az Afrika szarvát alkotó országokkal együtt – 2010-ben⁶ is fontos származási ország maradt a tagállamok többsége tekintetében. Egyes gyermekek nem szabad akaratukból hagyják el országukat, hanem családjaik küldik el őket a politikai üldöztetés elkerülése érdekében, azért, hogy megkapják azt az oktatást és jólétet, amelyet hazájukban nem kaphatnak meg, vagy egyszerűen azért, hogy meneküljenek a szegénységtől és munkát találjanak az EU-ban⁷, mások az EU területén élő családtagjaikhoz kívánnak csatlakozni. Végül pedig egyes kísérő

¹ COM(2010) 213 végleges.

² Tanácsi következtetések a kísérő nélküli kiskorúakról, a Bel- és Igazságügyi Tanács 3018. ülése, Luxembourg, 2010. június 3.

³ Az Európai Bizottság szolgálatainak SWD(2012) 281. számú munkadokumentuma.

⁴ A „kísérő nélküli kiskorú” fogalma a 2001/55/EK tanácsi irányelv 2. cikkének f) pontjából származik.

⁵ 2009-ben Afganisztán, Szomália és Irak foglalta el az első három helyet az EU-ba érkező kísérő nélküli kiskorúak származási országainak listáján. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*”.

⁶ „*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*”, EMN, <http://www.emn.europa.eu>, elérhető az 'EMN Ad-Hoc Queries/Protection' (no. 367) alatt.

⁷ Különösen Franciaországban. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*”.

nélküli kiskorúak kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem áldozataiként érkeznek.

Ahogy az a cselekvési tervben is szerepel, a migránsok e csoportjáról korlátozott statisztikai adatok állnak rendelkezésre. Noha valamelyest javult az adatgyűjtés, ez továbbra is így van. A rendelkezésre álló legmegbízhatóbb adatok a menedékkérő kísérelő nélküli kiskorúakra vonatkozó adatok. 2011-ben az EU 27-ben 12225 menedékkérelmet nyújtottak be – mely nagyjából megfelelő az előző évi adatoknak⁸ – ami azt sugallja, hogy a migráció e típusa továbbra is nagyon fontos. A kísérelő nélküli kiskorúak egyéb áramairól kevesebb információ áll rendelkezésre. 2011-ben a bejelentések szerint a tagállamok összesen 4406 tartózkodási engedélyt állítottak ki kísérelő nélküli kiskorúak számára⁹. Általánosságban a bizonyítékok azt sugallják, hogy nem csökkent számottevően az EU-ba érkező gyermekek száma, és ez valószínűleg az elkövetkező években sem várható változás.

Az áramlások mértéke és jellege továbbra is tagállamonként eltérő. Egyes tagállamokba a kísérelő nélküli kiskorúak elsősorban menedékkérőként érkeznek. Erre példaként említhetjük Svédországot, ahol a kísérelő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékkérelmek száma évről évre folyamatosan nő: 2008-ban 1510, 2011-ben pedig 2655 kérelmet nyújtottak be. Németországban hasonló a helyzet: ugyanabban az időszakban a migránsok e csoportja által benyújtott menedékkérelmek száma majdnem megháromszorozódott: 765-ről 2125-re¹⁰.

Más tagállamokban a menekültáramlások viszonylag kevésbé jelentősek az illegális bevándorlóként érkező gyerekek számához képest. Ez a helyzet Olaszországban és Spanyolországban, amelyek 2010-ben¹¹ 2278 és 819 menedéket nem kérő kísérelő nélküli kiskorú számára állítottak ki első engedélyt. Ezen illegális áramlások egyre nagyobb aránya az észak-afrikai országokban és máshol végbemenő politikai zavaroknak tulajdonítható. Olaszország például megjegyezte, hogy az elmúlt években kevesebb kísérelő nélküli kiskorú érkezett olyan hagyományos származási országokból, mint például Albánia, ugyanakkor viszont többen érkeztek bizonytalan társadalmi-politikai helyzetű afrikai és közel-keleti országokból.

A tagállamok utolsó csoportjába a tranzitországok tartoznak, amelyek nagyon kevés menedékkérelmet kapnak kísérelő nélküli kiskorúaktól – általában évente hatvannál kevesebbet¹² – de egyes gyerekek ezen országokon keresztül érik el célországukat. A közép- és kelet-európai országok többsége e kategóriába tartozik.

III. ADATGYŰJTÉS

Továbbra is az adatgyűjtés jelenti az egyik legfontosabb kihívást. Mivel a kísérelő nélküli kiskorúak nem alkotnak homogén csoportot, különböző hatóságok gondoskodnak róluk, nem minden kísérelő nélküli kiskorú tartozik a tagállamok által végzett rendszeres adatgyűjtés alá. Noha megbízható statisztikai adatok állnak rendelkezésre a menedékkérő kísérelő nélküli

⁸ 2010-ben 10 845, 2009-ben 12 245, 2008-ban pedig 11 715. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ 2010-ben a menedéket kérő kísérelő nélküli kiskorúak száma Spanyolországban 15, Olaszországban pedig 305 volt. Eurostat.

¹² 2011-ben például a Cseh Köztársaságban és Litvániában 10, Szlovákiában 20, Bulgáriában 25, Romániában 55, Magyarországon és Szlovéniában pedig 60 menedékkérelmet nyújtottak be kísérelő nélküli kiskorúak. Észtországban és Lettországon nem nyújtottak be menedékkérelmet. Eurostat.

gyerekekről, kevesebb a statisztika azokról, akik illegálisan vándoroltak be vagy emberkereskedelemnek estek áldozatul.

Az elmúlt két évben jelentősen javult azonban a minőségi és mennyiségi adatok gyűjtése és cseréje egyaránt. Az adatgyűjtési iránymutatásnak a Statisztikai Rendelet¹³ 6. cikke alapján történő 2011-es felülvizsgálata lehetővé tette, hogy az Eurostat adatokat gyűjtsön az engedélyek további kategóriájával, nevezetesen azon kísérő nélküli kiskorúak számára kiállított tartózkodási engedéllyel kapcsolatban, akik nem kérelmeztek menedéket vagy akik számára emberkereskedelem áldozataként nem állítottak ki tartózkodási engedélyt. Ez képet ad a nem menedékkal kapcsolatos migráció nagyságrendjéről és dinamikájáról¹⁴. 2010 szeptemberében a Frontex célzott kockázatelemzést tett közzé¹⁵, melyben elemezte a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak számadatait, állampolgárságát, útvonalait, valamint migrációjuk megkönnyítésének módjait. Az Európai Migrációs Hálózat továbbra is fontos szerepet játszott a kísérő nélküli kiskorúak adatainak megosztásában. Egy 2012 első negyedében végzett ad-hoc felmérés frissített statisztikákat és információkat biztosított a menedékkérőkkel kapcsolatos gyakorlatokról¹⁶.

Az újonnan létrehozott Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH)¹⁷ ugyancsak részt vesz az adatmegosztásban és –ellenőrzésben. A 2012-es munkaprogram rendelkezik egy, a kísérő nélküli gyermekekkel kapcsolatos EMTH információ-megosztási és ellenőrzési rendszer létrehozásáról és adatgyűjtésről, valamint a származási országgal kapcsolatos információk fejlesztéséről¹⁸.

Az előttünk álló út

A tagállamoknak, az uniós intézményeknek és ügynökségeknek, valamint a nem kormányzati és nemzetközi szervezeteknek további erőfeszítéseket kell tenniük a mennyiségi és minőségi adatgyűjtés és – csere érdekében, ideértve a nemekkel kapcsolatos szegregációmentes statisztikákat is. Tovább kell javítani EU-szerte az összegyűjtött adatok összehasonlíthatóságát. A tagállamokat arra ösztönözzük, hogy folytassák az adatgyűjtést a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatban, valamint az illegális migráns gyerekekkel vagy az emberkereskedelemnek áldozatul esett gyermekekkel kapcsolatban is. A kiskorúakat érintő emberkereskedelemmel kapcsolatos adatokat további bontásban kell megjeleníteni ahhoz, hogy információkat szerezhessünk az emberkereskedelemnek áldozatul esett kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatban.

Az adatgyűjtést nem lehet a kezdeti gyűjtésre, azaz a kísérő nélküli gyermekek tagállamba történő belépésekor gyűjtött adatokra korlátozni. Világosabbá kell tenni azt is, hogy mi történik velük az EU területére érkezésük után. Lehetőség szerint a tagállamoknak mennyiségi és minőségi adatokat kell gyűjteniük a gondozóintézetekből elszökött kísérő nélküli kiskorúak

¹³ A 862/2007/EK rendelet.

¹⁴ Eurostat, egyéb okokból kiállított első tartózkodási engedélyek az okok, az érvényesség időtartama és az állampolgárság szerinti bontásban
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*„.

¹⁶ „*Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*” Hiv. sz. 367. EMN weboldal, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.

¹⁸ Az EMTH 2012-es munkaprogramja, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

számáról, az alkalmazandó eljárások (például gyorsított eljárások, határon végzett eljárások, az életkor felmérése, családfelkutatás, gyámok kijelölése, stb.) különféle fázisaiban nyújtott szolgáltatások és támogatás típusairól. Végül pedig statisztikai adatokat kell gyűjteni a visszatért kísérő nélküli kiskorúak számáról is¹⁹.

2013–14-ben a Bizottság egy, az Európai Parlament által támogatott kísérleti projekt részeként, tanulmányt végez a célból, hogy az egész EU-ra kiterjedő adatokat gyűjtsön a gyerekek bűnügyi, polgári és adminisztratív bírósági eljárásokban történő érintettségéről. Ebben az összefüggésben statisztikát gyűjt releváns mutatók alapján, és ismertető jellegű áttekintést nyújt a kísérő nélküli kiskorúak adminisztratív bírósági eljárásokban történő érintettségéről az Unióban.

Az EMTH további információcserét és tudásmegosztást segít elő a kísérő nélküli gyerekekkel foglalkozó szakértői találkozókra keresztül. 2012 végére az EMTH elkészíti Afganisztánról a származási országgal kapcsolatos információkat tartalmazó jelentést, amely többek között foglalkozik majd a kiszolgáltatott helyzetű csoportok, ideértve a kísérő nélküli kiskorúakat is, sajátos kérdéseivel.

IV. A NEM BIZTONSÁGOS MIGRÁCIÓ ÉS AZ EMBERKERESKEDELEM MEGAKADÁLYOZÁSA

A cselekvési terv elismeri, hogy a kísérő nélküli kiskorúak migrációjának kérdésével hatékonyan úgy lehet foglalkozni, ha első lépésként a gyermekek nem biztonságos migrációjának és kereskedelmének megelőzését tekintjük. E célból az EU és tagállamai fejlesztési együttműködésükbe továbbra is belefoglalták a migrációt, különösen a gyerekek migrációját. Emellett tudatosító tevékenységeket és képzéseket végeztek az emberkereskedelem áldozatainak korai azonosítására, valamint a gyerekek és családtagjaik tájékoztatására az illegális migráció kockázataival kapcsolatban. Végül integrált gyermekvédelmi rendszerek fejlesztésével is foglalkoztak.

A menekültügyről és migrációról tematikus program, a humántőkébe történő befektetésről szóló tematikus program, a demokráciáért és az emberi jogokért létrehozott európai eszköz és a fejlesztési együttműködési eszköz²⁰ keretében az EU olyan projekteket finanszírozott, melyek a nem biztonságos migráció és emberkereskedelem megelőzését, a veszélyeztetett gyermekek tudatosítását, és a veszélyhelyzetek felderítését célzó szakszemélyzet képzését célozták. Az EU továbbra is támogatta a harmadik országokat abban, hogy fejlesszék a menedékkérő és emberkereskedelemnek áldozatul esett gyermekek azonosítását szolgáló jogalkotási és igazgatási kapacitásukat²¹.

Bízató eredmények születtek a származási országokban – például Szenegál, Marokkó, Moldova, Egyiptom, Kenya, Guatemala és Bolívia – működő, a kiskorúaknak menedéket és oktatást biztosító központok nemzeti és uniós finanszírozása kapcsán²². Továbbá tájékoztató kampányokat indítanak, és kapacitásépítő tevékenységeket végeznek nemzeti hatóságok és határőrök számára²³.

¹⁹ Európai Bizottság, Belügyi Főigazgatóság, „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors” HOME/2009/RFX/PR/1002; Zárójelentés 2011. december, elérhető az alábbi weboldalon: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, 27. o.

²⁰ A projektek teljes listáját ld. a fenti 3. pontban említett bizottsági szolgálati munkadokumentumot.

²¹ Uott.

²² AT, BE, ES, IT, NL és SE által rendelkezésre bocsátott információk.

²³ BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK és UK által szolgáltatott információk.

A nem biztonságos migráció és emberkereskedelem megelőzésének fontos részét képezi a harmadik országok folyamatos bevonása. A kísérő nélküli kiskorúak kérdésével az emberi jogokról folytatott párbeszédok összefüggésében is foglalkoztak²⁴. Az EU folytatta a gyermek jogainak előmozdítására és védelmére vonatkozó uniós iránymutatások²⁵ végrehajtását. Az iránymutatások 2012-es felülvizsgálata várhatóan további hangsúlyt fektet a legkiszolgáltatottabb helyzetűekre, mint például a kísérő nélküli gyerekekre.

A kísérő nélküli kiskorúak kérdésével a migrációról és mobilitásról folytatott párbeszéd – például a migrációra, a mobilitásra és a foglalkoztatásra vonatkozó EU–Afrika partnerség –, valamint a migrációra és fejlesztésre vonatkozó „Rabati folyamat” keretében is foglalkoztak. Megvitatatták továbbá 2011 márciusában a Marokkót érintő szociális és migrációs kérdésekkel foglalkozó munkacsoport ülésén, valamint a 2011 októberében Tunéziával és Marokkóval indított migrációval, mobilitással és biztonsággal foglalkozó párbeszédben. A kísérő nélküli kiskorúakat érintő külön intézkedések szerepelnek a prágai folyamat²⁶ 2012–2016-os cselekvési tervében is.

A G8 és az EU-USA migrációs és menekültügyi együttműködési platform összefüggésében a befogadó országok megosztották gyakorlataikat és tapasztalataikat e migráncsoport kezelése terén. 2011-ben Spanyolország az EU-USA platform részeként kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó szemináriumnak adott otthont, amelynek alkalmával az uniós tagállamok és az Egyesült Államok megoszthatták nézeteiket és gyakorlataikat²⁷.

A potenciális migránsok számára nyújtott információk javítása érdekében a Bizottság a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó külön referenciát foglalt az Unió 2011-ben indított bevándorlási portáljába²⁸.

Az előttünk álló út

Az EU-nak és a tagállamoknak a fejlesztési együttműködés keretében továbbra is foglalkozniuk kell a kísérő nélkül kiskorúak migrációjának kérdésével. A rendelkezésre álló erőforrások maximális kiaknázása érdekében elengedhetetlen, hogy szélesebb körű információmegosztás valósuljon meg az elkezdett kezdeményezésekről és a tervezett fellépésekről. Az EU 2014–2020-as időszakra vonatkozó költségvetési keretéről folytatott megbeszéléseknek köszönhetően várhatóan hatékonyabb lesz a külső források koordinációja²⁹.

Szükség van továbbá a származási és tranzit országok folyamatos bevonására. A harmadik országokkal folytatott stabil együttműködés elősegíti, hogy az EU és a tagállamok jobban megérthessék szükségleteiket, ami cserébe támogatja a jövőbeni projektek kidolgozását és

²⁴ Emberi jogokról folytattak párbeszédet az alábbiakkal: Afrikai Unió, Banglades, Belarusz, Kambodzsa, Kanada, a tagjelölt országok (Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország), Kína, Egyiptom, Grúzia, India, Izrael, Japán, Jordánia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Laosz és Libanon.

²⁵ A gyermekek jogainak előmozdítására és védelmére vonatkozó uniós iránymutatás, az EU Tanácsa, Az emberi jogokra és a nemzetközi humanitárius jogra vonatkozó uniós iránymutatás, 2009.

²⁶ A prágai folyamat 2012–2016-os időszakra vonatkozó cselekvési terve, a melléklet I.3. és II.4. pontja.

²⁷ „*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*” címmel megrendezett szeminárium, 2011. május 31., Madrid.

²⁸ Ld. <http://ec.europa.eu/immigration>, „*Avoiding the risks*” szakasz, „*Children travelling alone*” alszakasz: <http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7&Sen#anchor3>.

²⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése (COM(2011) 500 végleges).

végrehajtását. Fontos, hogy az ilyen együttműködés ne korlátozódjon a megelőzési intézkedésekre, hanem foglalkozzon olyan egyéb releváns kérdésekkel is, mint például a családi kötelek helyreállítása, a gyerekek biztonságos visszatérésének biztosítása, és az újbóli emberkereskedelem kockázatai. E kérdésekkel a mobilitási partnerségek és a fontosabb származási országokkal folytatott párbeszédnek összefüggésében kell foglalkozni.

További információcserét kell ösztönözni a kísérő nélküli kiskorúak nem uniós célországaival, nem csak a tapasztalatok és bevett gyakorlatok megosztása céljából, hanem azért is, hogy konkrét megoldásokat találjunk a megelőzésre, a családfelkutatásra és a biztonságos visszatérésre.

V. BEFOGADÁS, VALAMINT AZ UNIÓN BELÜLI ELJÁRÁSI BIZTOSÍTÉKOK

A cselekvési terv elismerte, hogy a befogadási intézkedések fontosak annak biztosításához, hogy megfelelő gondozás és támogatás álljon rendelkezésre az EU területére érkező kísérő nélküli kiskorúak számára. Az EU ezért tovább erősítette a fenti gyerekekre vonatkozó befogadási intézkedéseket és a vonatkozó eljárási biztosítékokhoz való hozzáférést.

A kísérő nélküli kiskorúakat érintő esetek határon való kezelésének javítása érdekében módosításokat javasoltunk a schengeni határellenőrzési kódexre és a schengeni megállapodást végrehajtó egyezményre vonatkozóan. E módosítások bevezetik a határőrök kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos képzési modulját, valamint a kiskorúakkal kapcsolatos konzultáció céljából hivatalosan létrehozzák a nemzeti kapcsolattartó pontok listáját, melynek használata kötelező lesz. A Frontex által vezetett a „Kalapács” közös művelet eredményeként működési iránymutatás született arról, hogy a külső határokon hogyan kell foglalkozni a gyerekekkel, ideértve a kísérő nélkülieket is. A belga elnökség „Kíséret nélküli kiskorúak: gyermekek lépik át az EU külső határait védelmet keresve” címmel szemináriumot szervezett, amelynek során számos ajánlás született a nemzeti hatóságok és nemzetközi szereplők számára³⁰.

A menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak tekintetében az EU jelenleg zárja le a tárgyalásokat a menekültügyi vívmányok felülvizsgálatáról, amely várhatóan megerősíti e migráncsoport védelmét. 2011-ben elfogadták a kvalifikációs irányelvet³¹. Az irányelv megerősíti a családtagok felkutatásáról szóló rendelkezést, és első alkalommal indikatív listát biztosít azon megfontolásokról, amelyeket figyelembe kell venni a gyermek elsődleges érdekének meghatározásához.

2011 áprilisában az Európai Parlament és a Tanács elfogadta az emberkereskedelem megelőzéséről és az áldozatok védelméről szóló irányelvet³² (a továbbiakban: az emberkereskedelemről szóló irányelv). Az irányelv új rendelkezéseket tartalmaz az

³⁰ A belga elnökség „Kíséret nélküli kiskorúak: gyermekek lépik át az EU külső határait védelmet keresve” című, 2010. december 9-10-én Brüsszelben szervezett szemináriuma. A konferenciát a Bizottság (Külső Határok Alap) társfinanszírozta, középpontjában a gyermekek első találkozástól kezdődő védelme állt, és számos ajánlást eredményezett.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 337., 2011. december 20., 9. o., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:HU:PDF>

³² Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 101., 2011. április 15., 1. o., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:HU:PDF>

emberkereskedelemnek áldozatul esett kísérő nélküli gyermekeket érintő segítségnyújtásról, támogatásról és védelemről. A tagállamokat arra szólítja fel, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak biztosításához, hogy az emberkereskedelemnek áldozatul esett gyerekeket érintő segítségnyújtás és támogatás az egyes gyermekáldozatok sajátos körülményeinek egyedi felmérése után történjen, figyelembe véve a gyermek nézeteit, szükségleteit, aggályait ahhoz, hogy tartós megoldást találjanak a gyermek számára. Továbbá, a tagállamoknak ki kell jelölniük egy gyámot vagy képviselőt akkortól kezdve, amikor a hatóságok azonosították a gyermeket.

A Bizottság szakértői csoportot hozott létre a migrációs folyamatban érintett kísérő nélküli kiskorúakról, hogy nézeteket és gyakorlatokat oszthassanak meg e terület különböző kérdéseivel kapcsolatban³³. A 2011. június 21-én tartott első tematikus ülés a gyámság kérdésével foglalkozott. Az ülés megerősítette, hogy a gyámság a gyermekvédelem egyik kulcsfontosságú eleme, és hogy még ha nincs is egyetlen gyámsági modell, az EU-nak olyan közös kihívásokkal kell szembenéznie, mint például a gyámok képzésének szükségessége. A gyámsági hálózatok támogatása érdekében a Bizottság létrehozta a „Gyámsági intézmények európai hálózata: gyámság a gyakorlatban” elnevezésű projektet, amelyet a NIDO Alapítvány hajt végre³⁴. Finanszírozott továbbá egy, a *Defence for Children* – Hollandia által vezetett projektet, amely alapvető standardokat fogalmazott meg a kísérő nélküli kiskorúak gyámjai számára³⁵, valamint egy másik projektet, amelynek célja a minőségi gyámság fejlesztése, valamint a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak gondozásának fejlesztése volt Közép-Európában³⁶.

2012-ben az EMTH prioritásként kezelte az életkor megállapításával foglalkozó munkacsoport felállítását, valamint az életkor felméréssel kapcsolatos dokumentáció és kézikönyv összeállítását³⁷. 2012 tavaszán az EMTH kérdőívet küldött a tagállamoknak és a civil társadalmi szervezeteknek a jelenlegi uniós politikák és gyakorlatok értékelése céljából. Az eredmények elősegítik az EMTH munkacsoport jövőbeni munkáját, és hozzájárulnak az iránymutatás kidolgozásához.

A kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó szakértői csoport alaposan megvizsgálta a családok felkutatását³⁸. Megállapította, hogy a származási ország bevonása nélkül nem lehet fellelni a családokat, törvényes gondviselőket vagy megfelelő kiskorúakkal foglalkozó egységeket, nem lehet visszaállítani a családi kötelekeket, és a kiskorúakat nem lehet biztonságos környezetbe visszajuttatni. Spanyolország és Franciaország bemutatta, hogy miként működik együtt a származási országgal, Olaszország pedig ismertette, hogy az IOM miként végzi a családok felkutatását. A tagállamok által a családfelkutatás kérdésével kapcsolatban alkalmazott eltérő

³³ A migrációs folyamatban a kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó szakértői csoport (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Az üléseken az uniós tagállamok, nem kormányzati szervezetek, nemzetközi szervezetek, valamint uniós intézmények és ügynökségek szakértői vesznek részt

³⁴ 2011. évi Európai Menekültügyi Alap – Közösségi fellépések.

³⁵ A projekt elnevezése: „*Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe*” a *Defence for Children* – Hollandia irányítása alatt, amelyhez a DAPHNE III program biztosított finanszírozást és 2011-ben fejeződött be. Elérhető az alábbi weboldalon: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ A Nemzetközi Migrációs Szervezet által végrehajtott „*Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries*” projekt http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁷ Az EMTH 2012-es munkaprogramja, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

³⁸ 2012. március 26-i ülés. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

megközelítések ellenére egyes nemzeti szinten kidolgozott szabályokat és gyakorlatokat hasznosan meg lehetne osztani a tagállamok között. Ezért kérdőív összeállítását javasolták a családfelkutatással kapcsolatos információk összegyűjtésére és bevett gyakorlatok megosztására.

Az Alapjogi Ügynökség „Kísérő nélküli, menedékkérő gyermekek az EU tagállamaiban” című 2010-es összefoglaló jelentése a kísérő nélküli kiskorúak kilátásait és tapasztalatait vizsgálta meg 12 EU-tagállamban. Jó gyakorlatokat és hiányosságokat egyaránt talált a meglévő rendszerekben, olyan vonatkozásokkal kapcsolatban, mint például a szállás, az egészségügyi ellátás, képzés és oktatás, jogi képviselő, a szociális munkások szerepe, az életkor felmérése, a családfelkutatás és családegyesítés³⁹.

2011 februárjában a Bizottság elfogadta az EU gyermekjogi ütemtervét, amely foglalkozik a kiszolgáltatott helyzetű gyermekek – ideértve a kísérő nélkülieket is – védelmével. A jelenleg megfontolás tárgyát képező fellépések között szerepel az Európai Tanács gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatásai alkalmazásának előmozdítása, amely rendelkezéseket tartalmaz a kísérő nélküli gyerekekről. Az ütemterv támogatja és ösztönzi továbbá a bírák és egyéb szakemberek uniós szintű képzésének kidolgozását a gyermekek igazságszolgáltatásban való optimális részvétele tekintetében.

2011 folyamán az EMTH naprakésszé tette az európai menekültügyi képzési program „Gyermekek meghallgatása” elnevezésű modulját, amely a menekültügyi tisztviselők nemekkel, traumával és életkorral kapcsolatos képzési igényeivel foglalkozik. Biztosítja továbbá, hogy a kiskorúakkal végzett meghallgatások gyermekbarát módon történjenek.⁴⁰

A finanszírozás továbbra is fontos részét képezi a kísérő nélküli kiskorúakra alkalmazott közös uniós megközelítés gyakorlati kidolgozásának. 2011-ben az Európai Parlament egy kísérleti projektet fogadott el, amelynek 1 000 000 EUR finanszírozást kell biztosítania a kísérő nélküli gyermekekkel kapcsolatos megelőzés, befogadás, védelem és integrációs politikát érintő projektekhez⁴¹. Az „ágazati” megközelítés korlátainak elismerésével a Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló rendeletre irányuló 2011-es javaslat⁴² összegyűjti az integráció, migráció, menedékjog és visszatérés kezelésének pénzügyi támogatását, valamint átfogóbban és koordináltabban foglalkozik a harmadik országbeli állampolgárok különböző célcsoportjainak – ideértve a kísérő nélküli kiskorúakat is – szükségleteivel.

Az előttünk álló út

Az EU elkötelezett amellett, hogy 2012 végéig felülvizsgálja a menekültügyi vívmányokat. A Bizottság magasabb védelmi előírásokat javasolt a kísérő nélküli gyermekekre vonatkozóan. Figyelmet kell fordítani az e migráncsoporttal kapcsolatos vonatkozó rendelkezések átvételére. Lehetőség szerint az emberkereskedelemtől szóló és a kvalifikációs irányelv átültetésének megvitatására szervezett szemináriumokon foglalkozni kell a kísérő nélküli gyerekek kérdésével is.

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ 18 03 18. költségvetési tétel: „Kísérleti projekt – Az Unióban a kísérő nélküli kiskorúak befogadására, védelmére és integrációjára vonatkozó eljárások elemzése.”

⁴² Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat, COM (2011) 751 végleges

A Bizottság továbbra is biztosítja, hogy a kísérelő nélküli kiskorúakat érintő uniós jogszabályokat helyesen végrehajtsák és foglalkozzanak az esetleges védelmi hiányosságokkal.

A Frontex-szel együttműködésben az EMTH további képzési lehetőségeket térképez fel az Unió külső határain felmerülő, gyermekeket érintő ügyek kezelésével kapcsolatban, amely életkor és bizonyítékvizsgálati eljárásokat is magában foglalna. Ez elősegíti a további információcserét és tudásmegosztást is, a kísérelő nélküli gyerekek témájában tartott különféle szakértői találkozók révén.

A Bizottság – az EMTH és a tagállamok támogatásával – továbbra is munkálkodik a családok felkutatásán, az EU-ban és harmadik országokban egyaránt, a legjobb gyakorlatok azonosítása és előmozdítása céljából. Az EU-nak és a tagállamoknak tovább kell ösztönözniük a kísérelő nélküli kiskorúak származási országaival folytatott együttműködést is.

A Bizottság továbbra is prioritásként tekinti, hogy pénzügyi erőforrásokat biztosítson a kísérelő nélküli kiskorúakat érintő projektekhez. Ugyanakkor meg kell erősíteni az erőfeszítéseket a finanszírozás felhasználására. A tagállamokat és a civil társadalmi szervezeteket arra kérjük, hogy célzott javaslatokat nyújtsanak be a kísérelő nélküli kiskorúakra vonatkozó közös uniós megközelítés további végrehajtására vonatkozóan. Fontos hozzájárulást jelenthetnek a gondozás alatt álló gyerekek eltűnésének megelőzése terén bevett legjobb gyakorlatokra, az elszállásolási körülmények javítására, valamint a 18 évet betöltők helyzetének megoldására irányuló új projektek. Végül pedig biztosítani kell, hogy 2013 után is álljanak rendelkezésre pénzügyi erőforrások. A jövőbeni Menekültügyi és Migrációs Alap várhatóan megkönnyíti a kísérelő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos projektek finanszírozását.

VI. A TARTÓS MEGOLDÁSOK FELTÉRKÉPEZÉSE

A legtöbb uniós tagállam átültette nemzeti jogába a visszatérésről szóló irányelvet⁴³. Ez számos tagállamban jelentősen javította a kísérelő nélküli kiskorúak védelmét. Az irányelv átültetése során a fenti gyerekekre külön figyelmet fordítottak a visszatérési irányelvvel foglalkozó kapcsolattartó bizottság ülésein.

A Visszatérési Alap keretében a Bizottság finanszírozást biztosított a kísérelő nélküli kiskorúak európai visszatérési platformja és a holland visszatelepítési és távozási szolgálat által irányított, európai visszaintegrálódási eszköz projekt számára, amelynek célcsoportjai között szerepelnek a kísérelő nélküli kiskorúak is. A kiskorúak visszatérése terén bevett gyakorlatokról szóló, a Bizottság által finanszírozott tanulmány ellenőrzési listát biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy megfelelő gyakorlatokat alakíthassanak ki, amikor gyermekek harmadik országba történő visszatérését vizsgálják⁴⁴. A Visszatérési Alap 2011. évi munkaprogramja olyan projekteket szorgalmazott, amelyek a családok felkutatását, a visszatért kiskorúak felügyeletét és a visszatérő kísérelő nélküli kiskorúakat befogadó központokat érintik.

⁴³ 2008/115/EK irányelv, az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 348., 2012. december 24., 98. o., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:HU:PDF>

⁴⁴ Európai Bizottság, Belügyi Főigazgatóság, „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors” HOME/2009/RFX/PR/1002; Zárójelentés 2011 december, elérhető az alábbi weboldalon: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, 160. o.

Az Európai Menekültügyi Alap és a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap prioritásként kezeli a migránsok e csoportját, amennyiben a vonatkozó tevékenységek magasabb társfinanszírozásra jogosultak⁴⁵.

Az Európai Menekültügyi Alap 2012. márciusi, a „közös uniós letelepítési programot” létrehozó módosítása⁴⁶ megerősíti az EU szerepét a kísérő nélküli kiskorúaknak nyújtott nemzetközi védelem biztosításában. Pénzügyi ösztönzők biztosításával az új program arra ösztönzi a tagállamokat, hogy vegyenek részt az egy nem uniós országban menekült jogállásban részesített kísérő nélküli kiskorúak EU-ba történő letelepítésében.

Az előttünk álló út

A visszatérésről szóló irányelv alkalmazásáról szóló, a Bizottság által 2013 decemberéig elkészítendő jelentés többek között közelebbről megvizsgálja a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó rendelkezések végrehajtását.

A Visszatérési Alap továbbra is finanszírozást biztosít a migránsok e csoportját érintő tevékenységekhez. A tagállamokat és a civil társadalmi szervezeteket arra ösztönözzük, hogy aknázzák ki teljes mértékben az Alap keretében rendelkezésre álló pénzügyi erőforrásokat.

A Bizottság továbbra is szorgalmazza a kísérő nélküli gyerekek felvételét az Unió letelepítési programjának letelepítési prioritásai közé, a Menekültügyi és Migrációs Alap által a 2014–2020 közötti időszakra tervezettek szerint.

VII. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EU kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terve és a tanácsi következtetések fontos lépéseket jelentenek ahhoz, hogy a migráns gyerekek e csoportjára nézve közös, jogokra alapozott uniós megközelítés alakulhasson ki.

A közös uniós megközelítés hatékonyabb átfogó politikai átgondolásokat tett lehetővé azzal kapcsolatban, hogy miként lehetne foglalkozni a gyermekek helyzetével – migrációs jogállásuktól függetlenül –, valamint elősegítette az uniós intézmények, nemzeti hatóságok, kormányközi és nem kormányzati szervezetek közötti eszmecseréket különböző politikai területeken, lehetővé téve a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos tudás és gyakorlatok hatékonyabb megosztását. A közös uniós megközelítés biztosította, hogy a finanszírozási intézkedések jobban előtérbe kerüljenek az említett gyermekek helyzetének megoldása érdekében. A gyermek legfőbb érdekeinek vezérelvként való kimondott elismerése hozzájárult azon rendelkezésekhez, amelyek az új uniós jogalkotási aktusokban nagyobb védelmet biztosítanak e kifejezetten kiszolgáltatott helyzetű migránscsoport számára.

A kísérő nélküli kiskorúak uniós területre érkezése nem ideiglenes fejlemény, hanem az EU-ba irányuló migráció hosszan fennálló jellemzője. Szükség van és a jövőben továbbra is szükség lesz a kísérő nélküli kiskorúakra alkalmazott közös uniós megközelítésre, hogy továbbra is hatékonyan és a gyermek jogainak teljes mértékű tiszteletben tartásával

⁴⁵ 50% helyett 75% .

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/281/EU határozata (2012. március 29.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról szóló 2007/573/EK határozata módosításáról.

válaszolhassuk meg azt az összetett és határokon átnyúló kihívást, mind nemzeti, mind európai szinten.

Az elmúlt két évben a Bizottság külön figyelmet fordított arra, hogy jobb koordinációt és konzisztenciát biztosítson a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó különféle jogalkotási, pénzügyi és politikai eszközök között. A végrehajtott fellépések hozzájárultak az adatgyűjtés fejlesztéséhez, a nem biztonságos migráció és az emberkereskedelem megelőzéséhez, az EU-ba érkezett gyerekek védelméhez és tartós megoldások azonosításához.

A kísérő nélküli kiskorúakra alkalmazott közös uniós megközelítés kialakítása ugyanakkor folyamatban lévő és fokozatos folyamat. További erőfeszítéseket szorgalmaz a jelenséggel kapcsolatos tudás megosztása, a jogalkotási és nem jogalkotási tevékenységek kidolgozása és végrehajtása tekintetében a gyermekek megfelelő védelmének biztosítása, és különösen a tartós megoldások felkutatására alkalmazott módszerek fejlesztése érdekében. Ebben az összefüggésben a kísérő nélküli kiskorúakról szóló, a dán EU-elnökség és a Save the Children által 2012 júniusában szervezett konferencia nagyon hasznos inputot szolgáltatott a cselekvési terv végrehajtásának második szakaszához.

A Bizottság továbbra is prioritásként tekinti a kísérő nélküli kiskorúakat érintő projektek finanszírozását. A tagállamokat, nemzetközi és nem kormányzati szervezeteket arra ösztönözzük, hogy a lehető legjobban aknázzák ki a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat. Továbbá, a jövőbeni pénzügyi eszköz, a Menekültügyi és Migrációs Alap, elfogadása után koherens finanszírozást fog biztosítani az e migráncsoportot érintő tevékenységekhez. Az EU külső segítségnyújtási eszközein keresztül továbbra is finanszírozást nyújt harmadik országok és régiók kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos kezdeményezéseihez.

Egyéb uniós intézményi szereplőket ugyancsak felhívunk arra, hogy gondolják át, milyen kapacitást szentelhetnek a hatékonyabb végrehajtás fejlesztésének elősegítéséhez. A nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezeteket, mint fontos érdekelteket és szereplőket arra ösztönözzük, hogy továbbra is járuljanak hozzá a közös uniós megközelítés végrehajtásához.

Az EU-nak és tagállamainak megerősített erőfeszítéssel kell együttműködniük nem uniós származási, tranzit és célországokkal a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó közös uniós megközelítés előmozdításában. E gyermekek helyzetével továbbra is a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésben előírt külső migrációs politika összefüggésében kell foglalkozni. Az olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint például a családegyesítés vagy a biztonságos visszatérés biztosítása, a származási országok bevonása nélkül nem lehet előrelépést tenni. Végül pedig, a nem biztonságos migráció megelőzése terén a harmadik országokkal folytatott együttműködéshez koordinációra van szükség a fejlesztési és együttműködési segítségnyújtás között.