



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

6.2.2013

MUNKADOKUMENTUM

a kísérő nélküli kiskorúak helyzetéről az Európai Unióban

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Nathalie Griesbeck

Bevezetés – Háttér

Évente több ezer, harmadik országokból származó, vagy hontalan, 18 éven aluli gyermek érkezik egyedül Európába, vagy marad egyedül az érkezést követően. Az érkezésüknek számos oka van: ezek a gyermekek országaikból a háború, az erőszak, az üldöztetés, az alapvető jogaik megsértése, a természeti katasztrófák, a szegénység elől menekülnek el; esetenként emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, szervezett bűnözés áldozatai. A rendelkezésre álló, viszonylag szűk körű, legfrissebb statisztikák szerint: 2011-ben 12225 menedékkérelmet nyújtottak be kísérő nélküli kiskorúak az Unió 27 tagállamában. A tagállamok összesen 4406 tartózkodási engedélyt állítottak ki kísérő nélküli kiskorúak számára.

Ezek a gyermekek alapvetően rendkívül kiszolgáltatott helyzetűek, és még inkább igaz ez, amikor egy idegen országba érkeznek, a szüleiktől, a családjuktól, a gyámjuktól elválasztva, és ezért az államoknak biztosítaniuk kell a családi környezetüktől átmenetileg vagy végleg megfosztott gyermekek számára az alapvető jogaik tiszteletben tartását és megkülönböztetett védelmet.

E „kísérő nélküli kiskorúak” védelme, befogadása és ellátása¹ jelentős kihívás a tagállamok és az Európai Unió számára. Noha e problémák az Unió valamennyi tagállamát érintik, ezek a gyermekek országoként igen eltérő befogadásban és ellátásban részesülnek (*mivel a felelős hatóságok tagállamonként változnak: Állam, önkormányzatok, helyi hatóságok stb.*), és e nagy különbségek oka abban keresendő, hogy uniós szinten nem foglalkoznak egyedi módon e problémakörrel. Az Európai Unió tagállamai továbbá kivétel nélkül aláírták az ENSZ gyermekjogi egyezményét, az európai emberi jogi egyezményt és az Európai Unió alapjogi chartáját. Ennek ellenére meg kell állapítani, hogy a kísérő nélküli kiskorúak alapvető jogait gyakran nem tartják tiszteletben, különösen a nemzeti és az uniós joggyakorlatban.

* * *

A gyermekek jogainak és a gyermek felsőbbrendű érdekének védelme szerepel az Európai Unió prioritásai és célkitűzései között². Az uniós intézmények számos alkalommal hangsúlyozták a gyermekek jogai melletti elkötelezettségüket, és azt, hogy megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a kísérő nélküli kiskorúakra az EU bevándorlási és menekültügyi politikája keretében³,

¹ UNHCR – Közlemény a kísérő nélküli gyermekek esetében alkalmazandó politikákról és eljárásokról, 1997. február: kísérő nélküli gyermek „*az a 18 éven aluli személy, kivéve, ha a felnőtt kort az esetében alkalmazandó jogszabályok értelmében korábban eléri, aki elszakadt mindkét szülőjétől és nem viseli gondját felnőtt személy, akinek a törvény vagy a szokás alapján ez a feladata*”; Az Európai unió meghatározása szerint kísérő nélküli kiskorúak „*azok a harmadik országból származó, vagy hontalan, tizennyolc éven aluli személyek, akik a tagállamok területére a törvény vagy a szokás alapján a felügyeletükért felelős felnőtt személy kísérete nélkül lépnek be, és amennyiben ilyen személy ténylegesen nem gondoskodik róluk, vagy azon kiskorúak, akik a tagállamok területére történő belépésük után kísérő nélkül maradnak*”; Az EU Tanácsa 1997. június 26-i (97/C 21/03) állásfoglalása a harmadik országokból származó, kísérő nélküli kiskorúakról; A Tanács 2001. július 20-i 2001/55/EK irányelve az átmeneti védelem minimumkövetelményeiről.

² Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikke „Az Európai Unió [...] előmozdítja a gyermekek jogainak védelmét”; Az Európai Unió alapjogi chartájának 24. cikke „1. A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz [...]. 2. A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie [...]”

³ A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01). 2.3.2.

emlékeztetve a sajátos igényeikre és arra a tényre, hogy a kísérő nélküli gyermekeknek speciális védelemben és segítségben kell részesülniük az EU területén.

Bár számos eszköz létezik és hivatkozik a „kísérő nélküli kiskorúakra” (az emberkereskedelemtől szóló irányelv, a menekültügyi csomag stb.), még sincs olyan átfogó, kötelező eszköz, amely figyelembe veszi a kísérő nélküli kiskorúak helyzetét, védelmét és ellátását, mivel az Európai Unió nem megkülönböztetetten, hanem megosztva, különböző szövegekben kezeli e problémát. A kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó uniós jogszabályok nagyobb koherenciájának igénye ezért többször is felmerült¹.

2010 májusában a Bizottság elfogadta a kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési tervet (2010-2014)², amelyet a Tanács a 2010. júniusi következtetéseiben hagyott jóvá³. E dokumentum közös megközelítést ajánl, és meghatározza a fő cselekvési területeket, úgymint a megelőzés, a befogadás és tartós megoldások keresése, melyek gyakorlati lépéseken keresztül valósulnak meg. Félidős értékelő jelentést tettek közzé 2012. szeptemberben⁴.

A kísérő nélküli kiskorúak érkezése nem múló jelenség, hanem tovább fokozódik majd az elkövetkező években. A kísérő nélküli kiskorúakkal összefüggő problémák fontosságának és sürgető jellegének tudatában az Európai Parlament úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű jelentést készít e kérdésről.

A jelentés céljai és vezérelvei:

Az előadó üdvözli, hogy a Bizottság cselekvési tervet tett közzé a kísérő nélküli kiskorúakról szóló, valamint, hogy elkészítette annak félidős jelentését. Az előadó mindazonáltal sajnálja, hogy a Bizottság megközelítése inkább leíró, mintsem cselekvő jellegű, és az a véleménye, hogy a cselekvési terv nem foglalkozik kellően a kísérő nélküli kiskorúak alapvető jogaival és védelmével kapcsolatos legfontosabb alapvető problémákkal.

Az Európai Uniónak minimumszabályokat kellene elfogadnia a kísérő nélküli kiskorúak védelméről, és képesnek kellene lennie annak biztosítására, hogy e kiskorúak jogait soha ne sértsék meg. Szükségesnek tűnik, hogy az Európai Unió közös és kötelező szabályozási keretet valósítson meg, amellyel a kísérő nélküli kiskorúak valamennyi helyzete kezelhető, és áthidalhatók e gyermekek védelme terén jelenleg fennálló hiányosságok és a tagállamok között e területen tapasztalható különbségek.

Ennek keretében minden cselekvésnek két alapelvre kell épülnie: először is a gyermek mindenképp fölé álló érdekének mindig érvényesülnie kell, és a gyermekekkel kapcsolatos

bekezdés: „Az Európai Tanács felszólítja a Bizottságot, hogy [...] kiemelt figyelmet kell szentelni [...] az uniós migrációs politika összefüggésében [...] a kísérő nélküli kiskorúaknak.”; 6.1.7. bekezdés a kísérő nélküli kiskorúakról.

¹ Az Európai Parlament stockholmi programról szóló 2009. november 25-i állásfoglalásának (79) bekezdése.

² A Bizottságnak az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett 2010. május 6-i közleménye – A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv (2010-2014) – COM(2010)213.

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

⁴ Félidős jelentés a kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv végrehajtásáról COM(2012)554.

bármilyen tevékenységben ennek kell az elsődleges szempontnak lennie¹; másodsorban pedig a kísérő nélküli kiskorúakkal szemben a tagállamokat elsősorban a gyermekek védelmének, és nem a bevándorlás ellenőrzésének kell vezérelnie.

Az előadó egy rövid és meggyőző jelentést kíván készíteni, amelynek köszönhetően előre lehet lépni a tekintetben, hogy a kísérő nélküli kiskorúak kérdését uniós szinten ténylegesen figyelembe vegyék. Az előadó javasolja, hogy e dokumentum ne csupán a kísérő nélküli kiskorúak védelmére irányuló minimumszabályokra vonatkozó ajánlásokat tartalmazzon, hanem egyben hasznos eszköz legyen a tagállamok számára e kiskorúak fogadására és ellátására.

A jelentés célja:

Először is napjainkban nagyon nehéz megbecsülni az Európai Unió tagállamainak területén tartózkodó kísérő nélküli kiskorúak számát; **a meglévő statisztikák** a menedékkérelmet benyújtott vagy tartózkodási engedélyért folyamodott kísérő nélküli kiskorúakra korlátozódnak, jóllehet ez alapvető fontosságú a jelenség mértékének felméréséhez és az átfogó képalkotáshoz. Ily módon a tagállamoktól részletes adatszolgáltatásra van szükség a kísérő nélküli kiskorúakról, és a rájuk vonatkozóan meghozott intézkedésekről; kiindulási pont lehetne egy európai szintű, a magánélet védelmének elvét tiszteletben tartó, összehangolt információgyűjtő módszer létrehozása, az Európai Migrációs Hálózat (EMH) részvételével.

Az Európai Unió egyes tagállamainak feladata, hogy a területükre érkező vagy ott „talált”, **kísérő nélküli kiskorúakat azonosítsák**. Mindegyik gyermek „egyedi körülményeit” fel kell mérni, és minden tagállamnak azonosítani kell a sajátos védelmet igénylő gyermekeket, megkülönböztetett figyelmet fordítva a leánygyermekre, valamint az emberkereskedelem és a szervezett bűnözés áldozataira. Az emberkereskedelem áldozatául esett gyermekek azonosítása, befogadása és védelme során az igényeikhez igazított, különleges eljárásokat kell alkalmazni.

Az Európai Unió határain egyedül megjelenő, kísérő nélküli kiskorúak mindegyikét feltétel nélkül **be kellene engedni**, és egyetlen gyermeket sem lenne szabad megfosztani az Unió területére való belépéstől, sem általános eljárással visszatoloncolni². Másrészt a kísérő nélküli kiskorúak fogva tartása ellentétes a nemzetközi joggal és az Európai Unió előírásaival³.

Továbbá **a kiskorúakat érkezésük vagy előállításuk után azonnal speciális szolgálatokhoz kellene irányítani**, ahol egyénre szabottan meg tudnák adni számukra a szükséges információkat, olyan nyelven és olyan formában, amit megértenek, adott esetben ideértve a menedékkéréshez való jogra vagy a nemzetközi védelem más formáira, valamint az eljárásokra és azok következményeire vonatkozó információkat is. Azonnal jogi, szociális és pszichológiai segítségnyújtást kellene biztosítani a kísérő nélküli kiskorúaknak.

¹ Az ENSZ 1989. november 20-i nemzetközi gyermekjogi egyezményének 3. cikke; Az Európai Unió alapjogi chartájának 24.2 cikke (2000/C 364/01).

² Gyermekjogi Bizottság, 6. sz. általános észrevétel: A kísérő nélküli és hozzátartozóitól elszakított gyermekekkel való bánásmód a származási országokon kívül, (26), (27), (28) bekezdés.

³ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1707 (2010) állásfoglalása a menedékkérők és az illegális migránsok közigazgatási fogva tartásáról Európában, 2010. január.

A gyermek védelmének egyik meghatározó eleme a **gyámság**. Bár nincs közös modell, szükség van arra, hogy egy kísérő nélküli kiskorú érkezésekor azonnal „felelős személyt” jelöljenek ki, aki rendelkezik a migránsok jogaira, a menedékjogra és a gyermekek jogaira vonatkozó képzéssel, és feladata a kiskorú érdekeit leginkább szem előtt tartó döntés meghozatala, a kiskorú segítése, és szükséges képviselőjének ellátása, az egyes tagállamok jogrendszerének megfelelően.

A kísérő nélküli kiskorú „**életkorának meghatározása**” kényes kérdés: a jelenleg alkalmazott orvosi vizsgálatok gyakran nem megfelelőek és pontatlanok; az orvosi értékelés esetenként a gyermek magánélethez való joga és egészsége sérelmére történik, garanciák és a gyermek védelme nélkül. Az Európai Uniónak a végrehajtást egy több tudományágra épülő, erőszakmentes, „gyermekbarát” megközelítésen alapuló, független hatóságok által elvégzett, közös életkor-meghatározási módszerrel kellene támogatnia¹. Valamennyi, magát kiskorúnak valló külföldit kiskorúnak kell tekinteni, az *in dubio mitius* elvét figyelembe véve².

* * *

Az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás³, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok élvezése rendkívül lényeges minden olyan kísérő nélküli kiskorú számára, aki az Európai Unió területén tartózkodik. A megfelelő szálláshoz való hozzájutás (ami nem lehet zárt központban való elszállásolás, és ha egy központban történik, akkor a gyermekeket a felnőttektől külön kell elszállásolni), az oktatáshoz, a szakképzéshez, az egészségügyi orvosi és pszichológiai ellátáshoz való hozzájutást a befogadó ország polgárai közé tartozó gyermekekkel azonos feltételek mellett biztosítani kell minden kísérő nélküli gyermek számára, függetlenül a migráns jogállásától.

Valamennyi **vonatkozó eljárásban** meg kell hallgatni a gyermekeket, és figyelembe kell venni a nézőpontjukat⁴. A tagállamok közigazgatási és igazságügyi eljárásainak, vagy akár a kiskorúak tájékoztatásának a gyermekhez igazított módon kell történniük. Meghallgatásuknak a gyermekhez igazított feltételek mellett kell történnie, és azt olyan személyeknek kell végezniük, akik képzettek és megfelelő ismeretekkel rendelkeznek a gyermekek fejlődéséről és viselkedéséről.

Megfelelő és szisztematikus tájékoztatással folyamatosan biztosítani kell a kísérő nélküli kiskorúak számára a **menekültügyi eljárások** igénybe vételének lehetőségét, és ezeke az eljárásokat a kiskorúak sajátosságaihoz kell igazítani. A menekültügyi csomag tárgyalásai során elért eredmények nagy előrelépést jelentenek, de olyan menekültügyi rendszert kellene létrehozni, amely valóban a gyermekek igényeihez igazított és amely a kiskorúakat érintő további nehézségeket figyelembe vevő eljárásokat tartalmaz. A kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott menedékkérelmeket prioritásként kell kezelni, ezekben a lehető legrövidebb időn

¹ Gyermekjogi Bizottság, 6. sz. általános észrevétel: A kísérő nélküli és hozzátartozóitól elszakított gyermekekkel való bánásmód a származási országukon kívül, (31) bekezdés.

² Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1810 (2011) állásfoglalásának 5.10. bekezdése.

³ Az ENSZ 1989. november 20-i nemzetközi gyermekjogi egyezményének 23-30. cikke.

⁴ Az Európai Unió alapjogi chartájának 24. cikke: „1. A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni.

belül el kell járni, elegendő időt hagyva számukra, hogy megértsék a folyamatot és arra felkészüljenek.

* * *

A kísérő nélküli kiskorúakat érintő valamennyi intézkedés legfőbb célja, hogy **tartós megoldás** szülessen – a gyermekek mindenek fölött álló érdekének tiszteletben tartásával –, ami lehet a származási országba való visszatérés, a befogadó országba való beilleszkedés, vagy a család újraegyesítése érdekében egy harmadik országban való letelepedés. Először is, a tartós megoldás keresését kizárólag akkor kell a származási országban vagy harmadik országban történő család-újraegyesítési lehetőségek¹ („family tracing”) keresésével kezdeni, amikor az semmilyen kockázatot nem jelent a kiskorú vagy a családja számára, mivel lényeges a származási országokkal és a tranzit országokkal való együttműködés. A tagállamok családkeresési gyakorlatait javítani kellene, és azoknak mindig a gyermek mindenek fölött álló érdekének egyedi felmérésén kellene alapulniuk. Valamelyik „hozzátartozó”² megtalálása esetén a gyermek származási országába vagy harmadik országba való visszaküldésére vonatkozó közigazgatási határozatnak világos indokolást kell tartalmaznia, és be kell mutatnia, hogy az egyéni körülményeket valóban figyelembe vették. Amennyiben egyetlen „hozzátartozót” sem sikerült felkutatni, a visszatérésről csak akkor lehet határozatot hozni, ha a gyermek olyan előre megállapított, biztonságos, konkrét és megfelelő ellátásban részesülhet a származási országában, amelyet visszailleszkedési lépések kísérnek. A visszatérési eljárás azonban semmi esetre sem hajtható végre akkor, ha a gyermek alapvető jogai sérülhetnek, vagy veszélybe kerülhet az élete és a biztonsága³. Azokat a gyermekeket, akikkel szemben visszatérési eljárás folyik, a „felelős személyen” túl egy ügyvédnek is képviselnie kell. A származási és a tranzit országokkal együttműködve nyomon követési tervet kell kidolgozni a gyermek védelmének biztosítására a visszatérését követően. A harmadik megoldás a kísérő nélküli kiskorú beilleszkedése a befogadó országban, és ez esetben lényeges, hogy az állami hatóságok, a gyám, és a kísérő nélküli kiskorú együtt határozzanak meg egy egyénre szabott élettervet a kiskorú számára.

* * *

A **18. életév betöltésekor** a kísérő nélküli kiskorú egyik napról a másikra elveszíti az otthonban biztosított szállását, a számára biztosított segítséget, törvényes gyámját stb. Ezzel a „hirtelen támadt ürrel” szemben fontos lenne foglalkozni azzal az „átmeneti időszakkal”, amelyet ezek a kiskorúak megélnek, elsősorban a kiskorú számára és vele közösen kidolgozott valódi életterv segítségével.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem és az illegális bevándorlás megelőzése az első szükséges lépés a kísérő nélküli kiskorúak kérdésének megközelítésekor. Azokban a harmadik országokban is lépéseket kell tenni, amelyekből az áldozatok származnak, vagy amelyeken keresztül hozták őket, az emberkereskedelem elsődleges okainak kezelése és annak érdekében, hogy e harmadik országok támogatást kapjanak abban, hogy az

¹ Gyermekjogi Bizottság, 6. sz. általános észrevétel: A kísérő nélküli és hozzátartozóitól elszakított gyermekekkel való bánásmód a származási országukon kívül, (31) bekezdés.

² Hozzátartozó a „tágabb család tagja” értelemben.

³ Az ENSZ menekültstátuszra vonatkozó, 1951. július 28-i egyezményének 33. cikke.

emberkereskedelem leküzdésére alkalmas jogszabályokat hozzanak létre.

Az EU-nak és tagállamainak folytatniuk és fokozniuk ***kell az együttműködésre irányuló erőfeszítéseiket a nem uniós származási, tranzit és célországokkal*** a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó közös uniós megközelítés előmozdításában, valamint az e gyermekek számára megfelelő tartós megoldások megtalálásában. Ennek az együttműködésnek a megelőzésre, valamint a családi kapcsolatok helyreállításával, a visszatéréssel, az emberkereskedelem elleni küzdelemmel összefüggő kérdésekre kell összpontosulnia; ezen problémákkal mélyebben kell foglalkozni az Európai Unió és a tagállamok között folyó rendszeres párbeszédekben, és ezeket bele kell foglalni az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ), valamint az Európai Bizottság küldöttségeinek a tevékenységébe.

Végezetül pedig szükségesnek tűnik, hogy az Európai Unió a menekültügyre és bevándorlásra szánt uniós finanszírozás egy részét a kísérő nélküli kiskorúakra fordítsa, hogy megfelelő védelmet biztosítson e kiskorúak számára.

Megvizsgálandó kérdések:

- Milyen jelentőséget kívánunk biztosítani ennek a saját kezdeményezésű jelentésnek? Egyetértenek-e azzal, hogy a Bizottságtól egy külön a kísérő nélküli kiskorúak kérdésének szentelt valódi jogi eszközt kell kérni?
- Kívánunk-e közös szabályokat vagy iránymutatásokat kérni a Bizottságtól a kísérő nélküli kiskorú felett gyakorolt „gyámságra” vagy a kísérő nélküli kiskorú „képviselőre” vonatkozóan, és mi legyen e „gyám” vagy „felelős személy” szerepe?
- Hogyan kellene javítani a kapcsolatokat a harmadik országokkal a kísérő nélküli kiskorúak fogadása és ellátása, valamint érkezésük megelőzése terén?
- Az Európai Bizottságnak létre kellene-e hoznia iránymutatásokat a „gyermek mindenek fölött álló érdekének” meghatározására, vagy legalább néhány olyan szempont meghatározására, amelyek alapján ez meghatározható? Mikor szolgálja a kiskorú mindenek fölött álló érdekét a visszatérés?
- Mi a legjobb módja a kísérő nélküli kiskorúak befogadásának a fogadó államokban?
- A menekültügyi és bevándorlási területen a pénzügyi eszközök jelenlegi újragondolásának keretében támogatnák-e a kísérő nélküli kiskorúak kérdésének nagyobb pénzügyi támogatását? Mi a helyzet az Európai Szociális Alap felhasználásának lehetőségével, hiszen elsősorban kiskorúakról van szó?