EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.5.6.
COM(2010)213 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv (2010 – 2014)

SEC(2010)534

1. BEVEZETÉS

A kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos kihívás egyre komolyabbá válik: számos 18 évesnél fiatalabb harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy érkezik az Unió területére felelős felnőtt személy kísérete nélkül, vagy pedig az Unió területére való beutazást követően marad kíséret nélkül[1]. E jelenség valamennyi tagállamot érinti, bár néhány a többinél sokkal inkább érzékeli azt.

A kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozóan nem állnak rendelkezésre sem széleskörű, sem következetes statisztikai adatok. A menedéket kérő kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatosak a leginkább teljeskörű és összehasonlítható adatok. Az Európai Migrációs Hálózat[2] által előterjesztett adatok szerint 2008-ban összesen 11 292 kísérő nélküli kiskorú kért menedékjogot az adott tanulmányban részt vevő 22 tagállamban.[3] 2007-ben összesen 8 030 menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be. Tehát 2008-ban +40,6 %-os növekedés következett be a szóban forgó tagállamokban benyújtott kérelmek tekintetében. A kísérő nélküli kiskorúak állampolgárságuk szerint különféle országokból származnak, bár összességében a legtöbben az afgánok, az irakiak és néhány afrikai állam polgárai közül kerültek ki.

Szerteágazó okok húzódnak meg a különösen kiszolgáltatott gyermekek érkezése mögött: menekülnek a háborúk és konfliktusok, a szegénység és a természeti katasztrófák, a hátrányos megkülönböztetés és az üldöztetés elől; a családjuk küldi őket a jobb élet reményében, vagy azért hogy hozzájussanak az oktatáshoz és a jóléti szolgáltatásokhoz, beleértve az orvosi ellátást is; a családtagjaikhoz csatlakoznak; az emberkereskedelem áldozataként kizsákmányolásra szánják őket, stb.

2009. júniusi közleményben[4] a Bizottság körvonalazta az EU gyermekjogi stratégiájának[5] továbbfejlesztését és bejelentést tett a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó cselekvési tervről. A 2009. december 10–11-i Európai Tanács[6] által jóváhagyott stockholmi program üdvözölte a Bizottság arra irányuló szándékát, hogy kidolgozza a Tanács által elfogadandó cselekvési tervet, amely ötvözi a megelőzésre, a védelemre és a támogatott visszatérésre irányuló intézkedéseket[7]. A stockholmi programról szóló állásfoglalásában az Európai Parlament azt hangsúlyozta, hogy az uniós cselekvési tervnek olyan kérdésekkel kell foglalkoznia, mint a védelem, a gyermek mindenek felett álló érdekére szolgáló tartós megoldások, és a harmadik országokkal való együttműködés[8].

A stockholmi program kifejezetten felkéri a Bizottságot, hogy „a kísérő nélküli kiskorúak azon kiterjedt csoportja tekintetében is” vizsgálja meg „a visszatérés megkönnyítését célzó gyakorlati intézkedéseket […], amely nem igényel nemzetközi védelmet”. Az elemzés azonban azt mutatja, hogy ez a kérdés sokkal bonyolultabb és sokrétűbb annál, hogy a

---

1 E dokumentum alkalmazásában a „kísérő nélküli kiskorú” fogalma a 2001/55/EK irányelv 2. cikkének f) pontjából származik.

2 Az összefoglalás és a tagállami jelentések hozzáférhetők az Európai Migrációs Hálózat weboldalán: http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115.

3 Bulgária, Ciprus, Dánia, Luxemburg és Románia kivételével.

4 COM (2009) 262.

5 COM (2006) 367.

6 17024/09. sz. , 68. o.

7 Lásd továbbá: „A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv” COM (2010) 171 végleges.

8 P7_TA(2009)0090.

megoldás a visszatérésre korlátozódhatna – amely csak egyike a lehetőségeknek –, továbbá a kísérő nélküli kiskorúak kezelése tekintetében világos határok húzódnak a tagállamok cselevési szabadsága előtt.

A Bizottság az ENSZ gyermekjogi egyezményében megállapított normákat helyezi a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos fellépések középpontjába. A menekültügyre, a bevándorlásra és az emberkereskedelemre vonatkozó uniós jogalkotási és pénzügyi eszközök közvetlenül vagy közvetve már most is foglalkoznak a kísérő nélküli kiskorúak sajátos helyzetével és biztosítják jogaik hathatós védelmét. Viszont ahhoz, hogy az EU és a tagállamok konkrét és hatékony válaszokat adhassanak, nagyobb mértékű következetességre és fokozott együttműködésre van szükség az Unión belül, illetve a származási és tranzitországokkal. Ezért kell közös uniós megközelítést kialakítani.

E közös megközelítésnek az EU Alapjogi Chartájába és az ENSZ gyermekjogi egyezményébe foglalt gyermekjogokra, és kiváltképpen „a gyermek mindenek felett álló érdeke" elvének tiszteletben tartására kell épülnie. Az említett elvnek elsődleges szemponttá kell válnia a gyermekekkel kapcsolatos valamennyi hatósági intézkedés során[9]. Lényeges, hogy minden védelemre szoruló gyermek hozzájusson a védelemhez, függetlenül bevándorlói jogállásától, állampolgárságától vagy hátterétől, és hogy az összes gyermeket elsősorban gyermekként kezeljék[10]. Építeni kell továbbá a tagállamok közötti, és a származási és tranzitországokkal való szolidaritásra és felelősség-megosztásra, illetve az erre szakosodott civil társadalmi szervezetekkel és nemzetközi szervezetekkel folytatott fokozott együttműködésre.

A tagállamokkal[11] és civil társadalmi szervezetekkel folytatott konzultációt követően, és a célzott kutatások, elsősorban az Európai Migrációs Hálózat [12] és az Alapjogi Ügynökség[13] jelentése alapján számos problémát és megoldást azonosítottunk. Ezeket mutatjuk be a cselekvési tervben, kezdve a nem kellő mennyiségű adattal, folytatva az alábbi három fő cselekvési területtel: a megelőzés, a regionális védelmi programok, a befogadás és a tartós megoldások azonosítása. Az összes intézkedés során érvényesíteni kell a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét, és annak védelmét.

2. ADATOK

Átfogó, megbízható és összehasonlítható adatokon alapuló világos értékelés nélkül nem lehet kellő módon megvizsgálni a helyzetet, és a megfelelő megoldások sem találhatók meg.

A statisztikákról szóló rendelet[14] arra kötelezi a tagállamokat, hogy kizárólag a nemzetközi védelmet kérelmező kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó számadatokat továbbítsák éves bontásban. E korlátozás miatt hiányosak azok a harmonizált és teljes körű statisztikák, amelyek az Unió területére érkező valamennyi kísérő nélküli kiskorúra vonatkoznak. Tehát a statisztikáknak az összes kísérő nélküli kiskorút le kell fedniük.

---

9 Az EU Alapjogi Chartájának 24. cikke és az ENSZ gyermekjogi egyezményének 3. cikke.
10 A Charta 24. cikke és az ENSZ gyermekjogi egyezményének 3. cikke.
11 Beleértve a tényfeltáró kérdőívre adott válaszokat, 16869/09. sz. tanácsi dokumentum.
12 Lásd az EMH jelentést.
13 2009. április 30-án tették közzé, hozzáférhető az alábbi internetcímen: www.fra.europa.eu.
14 A 862/2007/EK rendelet.

A Bizottság és az ügynökségek e témára vonatkozó tanulmányok révén már eddig is nyújtottak segítséget[15]. A meglévő hálózatoknak – így az Európai Migrációs Hálózatnak – támogatniuk kell a tagállamok közötti információ- és adatcserét.

A származási és tranzitországokkal való hatékonyabb együttműködés kialakításához a migrációs útvonalakra és a bűnözői hálózatokra vonatkozó kiterjedtebb információkra van szükség. Ezeket a nemzetközi szervezetekkel együttműködve gyűjthetnék össze, és rendszeresen be lehetne azokat építeni az érintett országok migrációs profiljába. Emellett a FRONTEX létrehozta a FRONTEX kockázatelemző hálózatot, továbbá kidolgozta a szabálytalan migráció több mutatójára vonatkozó adatgyűjtést. Ami a bűnözői tevékenységet illeti, az Europol már jelenleg is tevékeny ezen a téren.

[15] Alapjogi Ügynökség, az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX), Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal.

Jogalkotási vizsgálat és végrehajtás

- A Bizottság azt javasolja, hogy a kísérő nélküli kiskorúra vonatkozó átfogó adatgyűjtés érdekében a tagállamok teljes körűen éljenek a statisztikákról szóló rendelet jelenlegi és kiegészítő bontásainak lehetőségeivel. Ha így nem érhetők el a célkitűzések, a szükséges információkat közvetlenül a tagállami közigazgatásoktól kell beszerezni.

Ügynökségek és hálózatok

- Az EU-nak és tagállamainak igénybe kell venniük a meglévő ügynökségeket és hálózatokat, hogy javítsák a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó adatgyűjtést és információcserét a következő módokon:

– a tagállamok közötti információcsere jelentős javítása az Európai Migrációs Hálózat és a Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal keretében;

– a FRONTEX és az Europol szerepének erősítése az adatgyűjtés és valamennyi rendelkezésre álló forrás – így a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatai által gyűjtött információk – felhasználásával végzett elemzés során.

- Célszerű volna, hogy a FRONTEX kidolgozza az alábbiakat:

– éves értékelés a FRONTEX kockázatelemző hálózatának adatgyűjtése alapján, hogy kockázatelemzést nyújtson a tagállamok részére az uniós tagállamok külső határait átlépő kísérő nélküli kiskorúakról;

– mutatók a közös műveleti jelentésekben a kiszolgáltatott csoportokra, így a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozóan;

– célzott kockázatelemzés a kísérő nélküli kiskorúakat fenyegető veszélyek jellegéről.

- Célszerű volna, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal:

– a minőségi döntéshozatal hathatósabb támogatása céljából gyűjtsön adatokat és dolgozzon ki a származási országra vonatkozó olyan információkat és elemzéseket, amelyek irányadóak a kísérő nélküli kiskorúak védelmi igényeinek vizsgálata szempontjából;

– kísérje figyelemmel a menedéket kérő kísérő nélküli kiskorúak kérdését kiváltképpen a leginkább érintett tagállamokban.

Ismeretbővítés

- A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, valamint az érintett ügynökségeket és hálózatokat, hogy tegyék még teljesebbé a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos adatok körét.

- A Bizottság előmozdítja a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó szakasz belefoglalását a legfontosabb származási és tranzitországok migrációs profiljába.

3. A VESZÉLYES MIGRÁCIÓ ÉS AZ EMBERKERESKEDELEM MEGELŐZÉSE – A HARAMADIK ORSZÁGOK VÉDELMI KÉPESSÉGÉNEK ERŐSÍTÉSE

3.1. Megelőzés

A veszélyes migráció és a gyermekkereskedelem megelőzése jelenti az első lépést a kísérő nélküli kiskorúak kérdésének hatékony kezelése terén. Az intézkedéseket és a politikákat aszerint kell kialakítani, hogy a kísérő nélküli kiskorúak mely csoportjáról (pl.: menedékkérők, az emberkereskedelem áldozatai, az Unió területére munkavégzési vagy egyéb célból illegálisan belépő kiskorúak) és/vagy melyik származási országról vagy régióról van szó. Alapvető fontosságú a származási és tranzitországok bevonása, továbbá a helyszínen működő civil társadalmi és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés. Mindez nem érinti a kísérő nélküli kiskorúaknak azt a jogát, hogy nemzetközi védelmet kérjenek az EU-ban.

Négy fő beavatkozási irány határolható be. Először is az EU-nak és a tagállamoknak folytatniuk kell arra irányuló erőfeszítéseiket, hogy a fejlesztési együttműködés során integrálják a migrációt – és kiváltképpen a kísérő nélküli kiskorúak migrációját – a kulcsfontosságú területekbe (pl. a szegénység csökkentése, az oktatás, az egészségügy, a munkaügyi politika, az emberi jogok és a demokratizálódás, valamint a konfliktusok utáni helyreállítás). Az említett erőfeszítések hozzájárulnak a migráció kiváltó okainak kezeléséhez, és olyan környezet kialakításához, amely lehetővé teszi, hogy a gyermekek származási országukban kedvező személyes kilátások és megfelelő életszínvonal biztosításával nevelkedjenek.

Két további irány közvetlenül foglalkozhat magukkal a gyermekekkel, illetve a velük kapcsolatban álló, vagy nagy valószínűséggel kapcsolatba kerülő személyekkel. Az emberkereskedelem potenciális áldozatainak korai azonosítása és védelmük erősítése céljából elő kell segíteni a célzott tudatosságerősítő tevékenységeket és a képzést a származási és tranzitországokban. Az említett tevékenységeknek a szélesebb közönségre, valamint a potenciális áldozatokra és közösségeikre, a bűnüldözési tisztviselőkre, a határőrökre és egyéb érintett szereplőkre kell irányulniuk. Hasonló tevékenységeknek arra kell összpontosulniuk, hogy a gyermekek és családjuk számára tájékoztatást adjanak az EU-ba irányuló szabálytalan migrációval összefüggő kockázatokról, a származási országbeli alternatív tanulási-, képzési- és munkalehetőségekről, valamint az Unión belüli tanulás jogszerű útjairól. További intézkedések felölelhetik a helyi szinten – az iskolák révén és a származási közösségekkel együttműködve – kifejtett célzott tevékenységet. A kivándorlás és az emberkereskedelem által érintett legfontosabb térségekben különlegesen képzett alkalmazottak értékelhetnék a kockázatot jelentő helyzeteket és korai szakaszban intézkedéseket tehetnének.

Szintén lényeges az Unióban élő diaszpórák bevonása a származási országukbeli tudatosságerősítő tevékenységbe, valamint a származási közösségekkel való nem formális kommunikációs csatornák igénybe vétele az európai élettel kapcsolatos hamis legendák eloszlatására. A származási országokbeli média szerepét is mérlegelni kell.

Végül pedig az EU változatlanul előmozdítja a gyermekvédelmi rendszerek olyan fejlesztését, amely összekapcsolja a szükséges szolgáltatásokat valamennyi szociális szegmensben annak érdekében, hogy megelőzzék és megválaszolják a gyermekekkel szembeni erőszak, valamint a gyermekek zaklatásának, kizsákmányolásának és elhanyagolásának kockázatát, hogy támogatást nyújtsanak a nem családjuk gondviselése alá tartozó gyermekek számára, továbbá hogy biztosítsák a gyermekek védelmét az intézményekben. Az EU az anyakönyvi rendszerek

támogatását is folytatni fogja, mivel ezek fontos szerepet játszanak a gyermekvédelemben annak révén, hogy az összes gyermek számára biztosítják a jogi személyazonosságot, és így a hozzáférést a jogszabályban rögzített jogaikhoz.

Az e területeken kifejtett tevékenységek támogathatók az uniós külső együttműködési eszközökből: pl.: a migráció és a menekültügy terén a harmadik országokkal való tematikus együttműködési programból (a továbbiakban: a tematikus program) –, a földrajzi eszközökből – pl.: az Európai Fejlesztési Alap, az előcsatlakozási támogatási eszköz, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz –, és a fejlesztési együttműködési eszköz földrajzi programjaiból. Az érintett belső alapokkal való összhangot szintén biztosítani kell.

Finanszírozás

Az uniós és tagállami külső együttműködési eszközök révén az alábbiakat kell biztosítani:

- teljes körű és jól összehangolt felhasználásukkal olyan harmadik országbeli projektek finanszírozása, amelyek célja a veszélyes migráció és a gyermekkereskedelem megelőzése, különösen a gyermekek javára irányuló származási országbeli/régióbeli alternatívák biztosítása útján.

- az alábbiak finanszírozása, partnerségben a származási országok központi és helyi hatóságaival, a nemzetközi és civil társadalmi szervezetekkel:

– a veszélyezett gyermekekre irányuló célzott tudatosságerősítő programok, valamint más típusú helyi szintű iskolai, közösségi és családi megelőző tevékenységek.

– szakszemélyzet képzése a legfontosabb származási térségekben a kockázatot jelentő helyzetek feltárása és a családokban és közösségben történő beavatkozás céljából.

– tanulmányok végzése a legfontosabb származási országokban, a gyermekek függő vagy független migrációját kiváltó okok jobb megértése céljából.

- támogatási tevékenységek, amelyek célja a gyermekeknek az erőszak és a kizsákmányolás bármely formájával szembeni védelme, különösen gyermekvédelmi és anyakönyvi rendszerek kidolgozása.

Kapcsolatok harmadik országokkal

Az Uniónak és a tagállamoknak:

- rendszeresen foglalkozniuk kell a gyermekvédelmi kérdésekkel az uniós és a harmadik országok közötti emberi jogi és migrációs kérdésekről folytatott párbeszédek során.

- módszeresen meg kell vizsgálniuk annak a lehetőségét, hogy a harmadik országokkal egyetértésben a kísérő nélküli kiskorúak migrációjával foglalkozó konkrét rendelkezéseket vezessenek be, amelyek lehetővé teszik az olyan kérdésekkel kapcsolatos együttműködést, mint a megelőzés, a családtagok felkutatása, a visszatérés és a visszailleszkedés.

Az emberkereskedelem elleni küzdelem

Az Uniónak és a tagállamoknak:

- erősíteniük kell az emberkereskedelem gyermek áldozataival kapcsolatos fellépéseket annak révén, hogy igen korai szakaszban támogatást és védelmet nyújtanak ezeknek a gyermekeknek oly módon, hogy a megtalálásuk helye szerinti ország szakosított szolgálataihoz utalják őket. Az ilyen támogatásnak ki kell terjednie legalább az emberkereskedelem áldozatairól szóló irányelv[16] által előírt intézkedésekre.

- erősíteniük kell a harmadik országok képességét az emberkereskedelemmel szembeni küzdelemre, továbbá a kísérő nélküli kiskorúak védelmére és támogatására, a gyermek mindenek felett álló érdekének, valamint a nemzetközi normáknak és egyezményeknek megfelelően, és a gyermekek állampolgárságától függetlenül.

- végre kell hajtaniuk az emberkereskedelemről szóló cselekvésközpontú uniós dokumentumot, és támogatniuk kell az emberkereskedelemmel szembeni regionális eszközöket.

Vízumok és információk

- A tagállami konzuli szolgálatoknak alapos vizsgálatnak kell alávetniük a gyermekek nevében benyújtott vízumkérelmeket.

- A Bizottság a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó konkrét hivatkozást fog megjeleníteni a bevándorlási portálon a potenciális migránsokra számára nyújtott információk javítása érdekében.

3.2. Védelmi programok a harmadik országokban

A kiskorúakat nem szabad arra kényszeríteni, hogy nemzetközi védelem igénylése céljából veszélyes utazásra induljanak az EU-ba. Ez nem érinti az Uniónak azt a kötelezettségét, hogy védelmet nyújtson az arra rászoruló személyek számára. Vagyis lényeges, hogy a származási országokhoz közel finanszírozási programokat hozzanak létre és/vagy folytassák azokat.

A gyermekek jogairól szóló uniós iránymutatásnak[17] megfelelően, az EU továbbra is magas szintű normákat ír elő az uniós finanszírozás kedvezményezettjei számára a kísérő nélküli kiskorúak védelme és támogatása tekintetében; a projekteknek ki kell terjedniük legalább az oktatási létesítményekre, az egészségügyi ellátásra, valamint az említett kiskorúak tájékoztatására jogaikról és az eljárásokról.

Az Uniónak és a tagállamoknak továbbra is biztosítaniuk kell az alábbiakat:

Finanszírozás

- a kiskorú menedékkérők és menekültek számára biztosítandó védelemre és támogatásra irányuló finanszírozási tevékenység, beleérve a – például bűnözői csoportok általi – kizsákmányolás és erőszakos toborzás elleni fellépést.

[16] A Tanács 2004/81/EK irányelve.

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

Kapcsolatok harmadik országokkal

- a harmadik országok támogatása azon jogalkotási és igazgatási kapacitásaik erősítése terén, amelyek a kiskorú menedékkérők és az emberkereskedelem kiskorú áldozatai azonosítására, továbbá különleges segítségnyújtási programok létrehozatalára irányulnak.

- a gyermekek támogatását és védelmét célzó tevékenységek beillesztése a regionális védelmi programok keretébe, amelyeket oly módon kell kibővíteni, hogy lefedjék az EU-ba irányuló migrációs áramlatok tekintetében kulcsfontosságú egyéb régiókat és a védelmi szükségleteket is.

4. A BEFOGADÁS, VALAMINT AZ UNIÓN BELÜLI ELJÁRÁSI BIZTOSÍTÉKOK

Attól fogva, hogy rábukkantak a kísérő nélküli kiskorúra a külső határokon vagy az Unió területén, egészen a tartós megoldás megtalálásáig alkalmazni kell a befogadási intézkedéseket és hozzáférést kell biztosítani az eljárási garanciákhoz. A szakosított civil társadalmi szervezeteket fel kell kérni, hogy vállaljanak aktívabb szerepet az egész eljárás során. Megfelelő intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy zökkenőmentes átmenetet biztosítsanak azon kiskorúak számára, akik – mivel betöltik 18. életévüket és nagykorúvá válnak – annak a veszélynek lehetnek kitéve, hogy elveszítik a védelmet és a támogatást.

4.1. Eljárások az első kapcsolatfelvételkor, és a védelmi normák

A migrációról szóló, vonatkozó uniós jogszabályok már jelenleg is tartalmaznak rendelkezéseket a kísérő nélküli kiskorúak megerősített védelmére. E rendelkezések mindazonáltal az adott helyzettől függenek abban az értelemben, hogy a menedékkérőkre, a menekültekre, az illegálisan tartózkodó migránsokra és az emberkereskedelem áldozataira vonatkoznak. Emellett nem biztosítanak azonos szintű befogadási és segítségnyújtási normákat. Továbbá néhány tagállamban sajátos nehézségek merülnek fel a határokon átnyúló ügyekkel/tranzitterületekkel kapcsolatosan. Ezeket a potenciális védelmi hiányosságokat kezelni kell.

Az uniós jogszabályok nem írják elő, hogy képviselőt kell kijelölni, amikor a hatóságok kísérő nélküli kiskorúra bukkannak, vagyis még az adott jogszabály alkalmazásának megkezdése előtt. A képviseletről csak a menedékkérők esetében rendelkeznek kifejezetten. Jóllehet a visszatérési irányelv, az átmeneti védelemről szóló irányelv, az emberkereskedelem áldozatairól szóló irányelv[18], és az idevágó nemzetközi jogi aktusok[19] fontos biztosítékokat írnak elő a kísérő nélküli kiskorúak javára, az értelmezési lehetőséget meghagyják a tagállamoknak. Ezen túlmenően nincs egyetértés a képviselők jogai, képesítése és szerepe tekintetében. A kísérő nélküli kiskorúakat tájékoztatni kell a jogaikról, továbbá hozzá kell férniük a meglévő panasztételi és ellenőrzési mechanizmusokhoz.

Ha kísérő nélküli kiskorúakat fedeznek fel, védelmük érdekében külön kell választani őket a felnőttektől, hogy ne kerülhessenek többé kapcsolatba az emberkereskedőkkel és

---

[18] 2008/115/EK, 2001/55/EK és 2004/81/EK irányelv.

[19] A kísérő nélküli kiskorúakkal való bánásmódra vonatkozó, az ENSZ gyermekjogi egyezményéből eredő nemzetközi normákat az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 6. sz. általános észrevétele (2005) – Treatment of unaccompanied children outside their country of origin (A kísérő nélküli kiskorúakkal való bánásmód származási országukon kívül) – határozta meg

csempészekkel, továbbá hogy megelőzzék (ismételt) áldozattá válásukat. Kiemelt jelentőségű, hogy az első kapcsolatfelvételtől kezdve figyelmet szenteljenek a védelemnek, mivel amennyiben korán megalkotják a kiskorúak profiljának típusát, ez hozzájárulhat annak megállapításához, hogy melyikük a legkiszolgáltatottabb. A jogszabályban előírt különféle intézkedések alkalmazása és a bizalomépítés elengedhetetlen ahhoz, hogy hozzájussanak a személyazonosításra és a család felkutatására szolgáló hasznos információkhoz, és biztosítsák, hogy az adott kiskorú ne kerüljön ki a gyermekgondozás látóköréből, továbbá hogy azonosítsák és büntetőeljárás alá vonják az emberkereskedőket és csempészeket.

A kísérő nélküli kiskorúakat mindig megfelelő szálláshelyen kell elhelyezni, és az érdekeiknek leginkább megfelelő módon kell bánni velük. Ha kivételesen indokolt a fogvatartás, azt kizárólag végső eszközként és a legrövidebb alkalmas időszakra kell alkalmazni, a gyermek elsődleges megfontolást képező és mindenek felett álló érdekének figyelembevétele mellett.

További súlyos aggodalomra ad okot, hogy azok a kísérő nélküli kiskorúak, akiket a tagállami hatóságoknak gondozásba kell venni, kikerülnek az utóbbiak látóköréből. Néhányuk (ismét) az emberkereskedők zsákmányául esik, mások megpróbálnak csatlakozni a családtagjaikhoz, vagy más tagállamokban élő közösségekhez, és/vagy végül a feketegazdaságban helyezkednek el és szégyenletes körülmények között élnek.

Jogalkotási intézkedés

- Az EU-nak a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó magasabb szintű védelmi normákat kell elfogadnia annak révén, hogy lezárja a menekültügyi vívmányok felülvizsgálatáról szóló tárgyalásokat[20], valamint az emberkereskedelemre[21] és a gyermekek szexuális kizsákmányolására[22] vonatkozó átfogóbb jogi aktusokat fogad el.

- A Bizottság gondoskodik az uniós jogszabályok helyes végrehajtásáról, valamint a hatásvizsgálat alapján értékeli, hogy szükség van-e célzott módosításokra, vagy az összes kísérő nélküli kiskorú számára közös befogadási és segítségnyújtási normák megállapítására a gyámság és a jogi képviselet, a szálláshoz és a gondoskodáshoz való hozzáférés, a kezdeti meghallgatás, az oktatási szolgáltatások és a megfelelő egészségügyi ellátás stb. tekintetében.

---

20 Az alábbi jogszabályokat módosító javaslatok: a Tanács 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról, COM(2008)815; a Tanács 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, COM (2008)820; a Tanács 2725/2000/EK rendelete a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról, COM (2008) 825; a Tanács 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, COM(2009)554; valamint a Tanács 2004/83/EK irányelve a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, COM(2009)551.

21 Az emberkereskedelem megelőzéséről, továbbá az ellene folyó küzdelemről és az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló irányelvjavaslat, COM(2010)95 végleges.

22 Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a gyermekek szexuális zaklatása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB kerethatározat hatályon kívül helyezéséről, COM(2010) 94 végleges.

Információelemzés és -csere

- Az EU-nak meg kell vizsgálnia a látókörből való kikerüléssel szembeni és a bevált gyakorlatok előmozdítására irányuló különféle tapasztalatokat.

- Célszerű lenne, hogy a tagállamok

– előnyben részesítsék a Schengeni Információs Rendszerben az eltűnt személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzések használatát a gondoskodás előli szökés, vagy a látókörből való kikerülés esetében;

– mérlegeljék a gyám/gondviselő tevékenysége minőségének ellenőrzésére irányuló felülvizsgálati mechanizmusok kialakítását annak érdekében, hogy az egész döntéshozatali folyamat során érvényesüljön a gyermek mindenek felett álló érdeke, különös tekintettel a zaklatás megelőzésére.

Ügynökségek

- Célszerű volna, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal képzési tevékenységeket szervezzen és kidolgozza a befogadási feltételekre, a menekültügyi eljárásokra és a kísérő nélküli kiskorúak beilleszkedésére vonatkozó bevált gyakorlatokat.

- Célszerű volna, hogy a FRONTEX:

– különleges képzési modult illesszen be a határőrök képzési programjába arra vonatkozóan, hogy miként lehet felderíteni a különlegesen kiszolgáltatott helyzetben lévő kísérő nélküli kiskorúakat, pl. azokat, akik az embercsempészet áldozatává váltak.

– a kiszolgáltatott csoportokra – köztük a kísérő nélküli kiskorúakra – vonatkozó önálló bekezdést foglaljon bele a harmadik országokkal megkötendő munkamegállapodásokba.

– nyújtson technikai segítséget harmadik országok határőrizeti hatóságainak a kísérő nélküli kiskorúakkal összefüggő határőrizeti vonatkozású intézkedésekkel kapcsolatosan.

Finanszírozás

A Bizottság:

- hatékonyan használja fel a rendelkezésre álló pénzeszközöket a határőrök európai hálózatainak támogatása, a bevált gyakorlatok kicserélése, valamint iránymutatások, közös tanmenetek és képzések, stb. kidolgozása céljából.

- finanszírozást biztosít a tagállamok számára a kísérő nélküli kiskorúak sajátos igényeinek megfelelő befogadó létesítmények kialakításához, amennyiben azok támogathatóak.

4.2. Az életkor megállapítása, és a család felkutatása

Az életkor megállapításának kérdése rendkívül fontos, mivel ez teszi lehetővé az uniós jogszabályokban található eljárási és jogi biztosítékok alkalmazását, valamint megalapozza azt a kötelezettséget, hogy tiszteletben kell tartani az adatvédelmi követelményeket, amikor rögzítik a kísérő nélküli kiskorúra vonatkozó adatokat az adatbázisokban (pl.: az EURODAC-ban).

Az életkor megállapítására irányuló eljárások és technikák eltérőek, és gyakran aggályok merülnek fel azok megbízhatóságával és arányosságával kapcsolatosan. A jogorvoslat lehetőségét nem minden esetben biztosítják[23]. Amint a szakértők rámutatnak, a gyámnak/gondviselőnek az eljárás valamennyi szakaszában jelen kell lennie, és a gyermeket kiskorúként kell kezelni mindaddig, amíg az ellenkezője be nem bizonyosodik.

A család felkutatása a családi egység biztosítására vonatkozó elv érvényesítésének egyik kulcsfontosságú eleme. Továbbá a vonatkozó uniós jogi aktusokban megállapított kötelezettségekkel is összefügg, vagyis azzal hogy a kiskorú nem utasítható ki, amennyiben nem egy családtagjához, kinevezett gyámhoz/gondviselőhöz vagy a fogadó állam megfelelő befogadó létesítményéhez kerül. A tagállamok ugyanakkor komoly nehézségekbe ütköznek a család felkutatása során.

- A Bizottság a tudományos és jogi szakértők közreműködésével a bevált gyakorlatokra vonatkozó iránymutatást ad ki, és ennek során együttműködik az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal, amely elkészíti az életkor megállapítására vonatkozó technikai dokumentumokat.

- Célszerű volna, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal az életkor megállapítására vonatkozó képzési tevékenységeket szervezzen, továbbá az európai menekültügyi képzési program és a bevált gyakorlatok kézikönyve keretében ilyen modult dolgozzon ki.

- A tagállamoknak – üzembe helyezését követően – fel kell használniuk a Vízuminformációs Rendszert (VIS) a kísérő nélküli kiskorúak személyazonosságának a VIS rendelet[24] 19. cikkében megállapított feltételek szerinti ellenőrzésére, amennyiben az adott személy adatait rögzítették.

- A Bizottság:

– támogatja a kölcsönös tagállami segítségnyújtást a család felkutatása során azokban az országokban, ahol az egyik tagállam e célra szolgáló működő hálózatot alakított ki.

– előmozdítja az életkor megállapítására vonatkozó közös megközelítést (azaz a bevált gyakorlatokra vonatkozó iránymutatást) és a család felkutatását, beleértve az említett kérdések kezelésének módját a jogorvoslatokkal összefüggésben.

5. A TARTÓS MEGOLDÁSOK MEGTALÁLÁSA

A tartós megoldásoknak a gyermek mindenek felett álló érdekeire vonatkozó egyéni vizsgálatra kell épülniük, és az alábbiak egyikére terjednek ki:

– a származási országba való visszatérés és visszailleszkedés;

– nemzetközi védelmi jogállás, vagy a kiskorúnak a lakóhelye szerinti tagállamba történő sikeres beilleszkedését lehetővé tevő egyéb jogállás biztosítása;

[23] Lásd az EMH jelentést.
[24] A 767/2008/EK rendelet.

– áttelepítés.

- Az illetékes hatóságoknak – a családtagok felkutatásának megkísérlésére vonatkozó kötelezettség figyelembevételével – a lehető legrövidebb időn belül (amennyiben lehetséges hat hónapon belül) határozniuk kell minden kísérő nélküli kiskorú jövőjéről, továbbá meg kell vizsgálniuk a hazai társadalomba való visszailleszkedés egyéb lehetőségeit, illetve azt hogy melyik megoldás szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekeit.

5.1. A származási országba való visszatérés és visszailleszkedés

Valószínűsíthetően a legtöbb esetben az áll a gyermek érdekében, hogy újraegyesítsék a családjával és saját társadalmi-kulturális környezetében nevelkedjék. Ezt figyelembe véve arra kell ösztönözni a tagállamokat, hogy – például különféle oktatási és képzési tevékenységek finanszírozása útján – dolgozzanak ki innovatív partnerségi megoldásokat a harmadik származási és tranzitországokkal. Mindazonáltal a visszatérés csupán az egyik lehetőség, és mindig a gyermek mindenek felett álló érdekének kell az elsődleges megfontolást képeznie. Előnyben kell részesíteni az önkéntes távozást.

A visszatérési irányelv[25] több kötelező erejű, kiskorúakra vonatkozó jogi biztosítékot tartalmaz, amelyeket 2010 decemberéig kell átültetni a tagállami jogszabályokba. Ezek számos tagállamban jelentős javulást eredményeznek. Azonban bizonyos hiányosságok mutatkoznak az uniós jogszabályokban a kísérő nélküli kiskorúak védelme terén. Mindenekelőtt a tagállamok kizárhatják az irányelv alkalmazási köréből a harmadik országok azon állampolgárait, akiket a külső határok jogellenes átlépése miatt fogtak el. Következtetésképpen az e kategóriába tartozó kísérő nélküli kiskorúak esetleg nem jutnak hozzá az irányelv jogi biztosítékainak előnyeihez. A tagállami jogszabályokba, az EU Alapjogi Chartájába, az ENSZ gyermekjogi egyezményébe és az Európa Tanács jogi aktusaiba foglalt biztosítékok és alapjogok azonban kötelezik a tagállamokat. Tovább kell elemezni ezt a helyzetet.

Ezen túlmenően figyelmet kell fordítani arra, hogy a menekültügyi és a visszatérési eljárások során folyamatos segítségnyújtásra van szükség, jóllehet a menedékkérők számára biztosított gyámság/gondnokság és a visszatérési eljáráshoz szükséges támogatás eltér egymástól. Az uniós visszafogadási megállapodások teljes mértékben vonatkoznak a kiskorúakra. Mindazonáltal a kiskorúak védelmére vonatkozó külön rendelkezéseket nem tartalmaznak, hiszen azokat az uniós vívmányok más részein megállapított biztosítékok szerint kell alkalmazni.

A kiskorúak számára történő segítségnyújtás folyamatos és tartós eljárás kell legyen, amelynek a visszatérésre és az azt követő szakaszra is ki kell terjednie. A visszatérést minden esetben biztonságos, gyermekbarát és a nemi különbségeket szem előtt tartó módon kell lebonyolítani. E tekintetben annak biztosítása jelent kihívást, hogy a kiskorúak a nemzetközi normák tiszteletben tartása mellett térjenek vissza, és a hazai környezetükben elfogadják őket. A helyszínen végzett munka alapvetően fontos ahhoz, hogy meggyőzzük a családokat és a közösségeket arról, hogy örömmel fogadják a kiskorúak visszatérését, valamint hogy megelőzzük megbélyegzésüket, az emberkereskedelmi ügyekben pedig további áldozattá válásukat. Mindezt úgy valósíthatnánk meg, hogy részvételi lehetőséget nyújtunk egy oktatási

[25] A Tanács 2008/115/EK irányelve.

vagy képzési programban, illetve a meglévő finanszírozási eszközök felhasználásával elősegítjük, hogy a származási ország oktatási és munkalehetőségeket kínáljon a gyermekek és a fiatalkorúak számára. A visszailleszkedést szintén nyomon kell követni annak érdekében, hogy ne merüljenek fel nagyobb problémák.

Az Európai Visszatérési Alapból támogatás nyújtható[26] azokhoz az intézkedésekhez, amelyeknek az a célja, hogy megfeleljenek a visszatérési irányelv kiskorúakkal kapcsolatos rendelkezéseinek. A harmadik országoknak a kísérő nélküli kiskorúak problémáinak kezelése terén történő támogatása továbbra is elsőbbséget fog élvezni a tematikus program keretén belül. A tagállamoknak és a harmadik országoknak célzottabb módon kell felhasználniuk ezeket a forrásokat.

A Bizottság:

Finanszírozás

- előnyben részesíti a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó tevékenységeknek a Visszatérési Alapból és a tematikus programból történő finanszírozását, így többek között:

– a visszatérést követő felügyeletet és nyomon követést előíró projektek, kiváltképpen az emberkereskedelem áldozatává vált gyermekek esetében,

– a gyermekek és szüleik újraegyesítésének előmozdítása a tagállamokban és a származási országokban végzett család felkutatási tevékenység révén;

– a családok és a közösségek számára a visszailleszkedéshez nyújtott támogatás;

– a származási országok hatóságainak támogatása a visszatérés lebonyolítása során, képzési központok létrehozatala, a családok és a visszatért kiskorúak támogatása, az emberkereskedelem áldozatainak védelme, valamint az ismételt áldozattá válás megelőzése, stb.;

– tanulmányok és kutatás;

– a származási országokban az összes kiskorú számára nyitott tanulási és képzési lehetőségek kialakítására irányuló projektek és politikák támogatása.

A jogszabályok figyelemmel kísérése

- tanulmányt tesz közzé a kísérő nélküli kiskorúak visszatérésére, és a visszafogadási megállapodások hatálya alá tartozó kísérő nélküli kiskorúak helyzetére vonatkozó jelenlegi tagállami gyakorlatokról és jogszabályokról.

- előmozdítja a tagállamok bevált gyermekbarát gyakorlatait.

5.2. A nemzetközi védelmi jogállás, egyéb jogállás és a kísérő nélküli kiskorúak visszailleszkedése

A kísérő nélküli kiskorúak számára az uniós jogszabályokban megszabott feltétek alapján biztosítható menekültstátusz vagy kiegészítő védelmi jogállás. Különösen kiszolgáltatott

[26] Lásd a SOLID 2008-21. sz. dokumentumot.

helyzetükre figyelemmel, rendkívül lényegesek a befogadó társadalomba történő beilleszkedésüket támogató intézkedések. A vonatkozó tevékenységek finanszírozását az Európai Menekültügyi Alap (ERF) biztosíthatná.

Az uniós jogszabályok és szakpolitikák nem foglalkoznak a nem kiutasítható kiskorúakkal, és a tagállami jogszabályokra bízzák, hogy könyörületességből, humanitárius vagy egyéb okokból tartózkodási engedélyeket adjanak ki. Azokban az esetekben, amikor a visszatérés nem lehetséges, vagy pedig úgy tekinthető, hogy a tartózkodási országba való beilleszkedés szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét, olyan jogállást kell biztosítani a kísérő nélküli kiskorú számára, amely alapján a korábbiakkal legalább egyenértékű jogokat élvezhet és védelemben részesülhet, továbbá megfelelő szállást kell találni a számára. A kiskorúaknak támogatást kell kapniuk a befogadó társadalomba való sikeres beilleszkedésükhöz.

Finanszírozás

Célszerű lenne, hogy a tagállamok maximálisan kihasználják az ERF és az Európai Integrációs Alap keretében rendelkezésre álló, meglévő finanszírozási lehetőségeket.

- A Bizottság:

– erősíti a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos tevékenységeket az említett alapok tekintetében elfogadott éves munkaprogramokban szereplő uniós fellépések prioritásainak meghatározása során.

– mérlegeli, hogy a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos dimenzió miként jeleníthető meg hatékonyabban a migrációkezelés területére vonatkozó pénzügyi eszközök 2014-től életbe lépő következő generációjában.

– finanszírozza a jogállással rendelkező kísérő nélküli kiskorúak beilleszkedésére irányuló projekteket, és megkülönböztetett figyelmet fordít a kifejezetten a gyermekekkel szemben elkövetett erőszak vagy emberkereskedelem áldozatainak gyógyulását támogató programokra.

Szakpolitikai fejlemények

- A bevált gyakorlatok kicserélése és kidolgozása, stb. révén tovább kell fejleszteni a kísérő nélküli kiskorúak sajátos problémájának megjelenítését az uniós és tagállami integrációs politikákban.

- A Bizottság:

– a migránsok integrációjának új európai ütemterve keretében foglalkozik a kísérő nélküli kiskorúak által okozott sajátos kihívással.

– az ideiglenesen nem kiutasítható, jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal való bánásmódról szóló tervezett tanulmányban megvizsgálja a kísérő nélküli kiskorúak sajátos helyzetét, és foglalkozni fog a nem kiutasítható kiskorúakkal kapcsolatos közös keret létrehozatalának szükségességével és célszerűségével.

5.3. Áttelepítés

A harmadik országok kísérő nélküli kiskorú menekültjeinek EU-ba történő áttelepítése szintén választható lehetőség, amennyiben nincs egyéb tartós megoldás, és megtörtént a gyermek mindenek felett álló érdekének alapos vizsgálata[27]. E vizsgálatok elvégzése során a tagállamoknak továbbra is szorosan együtt kell működniük az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, és a megfelelő civil társadalmi szervezetekkel.

- A Bizottságnak ösztönzi a tagállamokat, hogy továbbra is maximálisan igénybe vegyék az áttelepítési tevékenységekkel kapcsolatosan az ERF keretében rendelkezésre álló finanszírozási lehetőségeket.

[27] COM (2009) 447.

- A Bizottságnak és a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a javasolt közös uniós áttelepítési program végrehajtása során figyelembe vegyék a kiskorúak sajátos szükségleteit.

6. KÖVETKEZTETÉS

E cselekvési terv célja, hogy a gyermekek jogainak és a gyermek mindenek felett álló érdeke elvének teljes körű tiszteletben tartása mellett konkrét válaszokat adjon arra kihívásra, amit a nagyszámú kísérő nélküli kiskorúnak az Unió területére érkezése jelent. A tervet egy hosszú távú folyamat kiindulópontjának kell tekinteni, és a végrehajtása az összes érdekelt fél – az uniós intézmények és ügynökségek, a tagállamok, a harmadik országok és a civil társadalom – támogatásától és munkájától függ. A következő években további fellépésekre teszünk javaslatot, valamint tanulmányok, elemzések és hatásvizsgálatok elvégzésére is sor kerülhet.

A Bizottság 2012 közepén és 2015-ben jelentést tesz a cselekvési terv végrehajtásáról, valamint esetleg javaslatot tesz annak felülvizsgálatára és/vagy további intézkedésekre.