

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ochrona migrujących dzieci

(2018/C 054/14)

Sprawozdawczyni: Yoomi RENSTRÖM (SE/PES), radna gminy Ovanåker**Dokument źródłowy:** Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ochrona migrujących dzieci”

COM(2017) 211 final

ZALECENIA POLITYCZNE**Kontekst**

Nieletni migranci są grupą potrzebującą szczególnej ochrony. Gwałtownie wzrosła liczba dzieci, które znajdują się w rozmaitych sytuacjach związanych z migracją i które przybywają do UE. Wiele z nich, przybywając do UE, jest pozbawionych opieki, tj. nie ma dorosłego opiekuna. W latach 2015–2016 około 30 % wszystkich osób ubiegających się o azyl stanowiły dzieci. W ostatnich latach ich liczba wzrosła sześciokrotnie.

Komunikat Komisji skupia się na działaniach służących ochronie migrujących dzieci. Zalecenia sformułowano w oparciu o istniejące już przepisy, procedury i inicjatywy. Wskutek rosnącej liczby nieletnich migrantów systemy przyjmowania migrantów i ochrony dzieci poddawane są coraz większej presji. Komisja proponuje pewne ważne działania, które Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie muszą podjąć lub skuteczniej wdrażać przy wsparciu odpowiednich agencji UE – Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) i Fronteksu. Chodzi o usunięcie najbardziej dotkliwych braków w ochronie migrujących dzieci oraz o uwzględnienie ich potrzeb i praw.

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji, mając na uwadze różnice występujące w obrębie UE i państw członkowskich, jeśli chodzi o ochronę nieletnich znajdujących się w różnych sytuacjach związanych z migracją. Z zadowoleniem przyjmuje wskazanie przez Komisję możliwości lepszego wdrażania działań w tej dziedzinie, które byłyby podejmowane szybko, w sposób spójny i bardziej skuteczny.
2. Podziela stanowisko Komisji, że bardzo istotne znaczenie ma całościowe podejście zarówno wobec dzieci bez opieki, jak i wobec dzieci, które przybywają wraz z rodzinami, niezależnie od ich statusu i na każdym etapie migracji. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje fakt, że środki przedstawione w komunikacie Komisji dotyczą zarówno podstawowych przyczyn podejmowania przez dzieci niebezpiecznej podróży do UE i solidnego systemu ochrony dzieci na całej długości szlaków migracyjnych, jak i lepszych warunków przyjmowania w UE, integracji, powrotów i łączenia rodzin.
3. Przypomina, że prawa dziecka są zagwarantowane w art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Podstawowe prawa dziecka są kwestią przekrojową i obejmującą wiele wymiarów, a zatem powinny stanowić element wszystkich odpowiednich krajowych i unijnych strategii politycznych⁽¹⁾.
4. Zwraca uwagę, że prawa dziecka są prawami człowieka, które są uniwersalne, niepodzielne i ściśle ze sobą powiązane. Apeluje do UE i państw członkowskich, z których każde ratyfikowało Konwencję o prawach dziecka ONZ, aby zadbały o przestrzeganie zapisów tej konwencji. Uważa, że Konwencja o prawach dziecka powinna stanowić punkt odniesienia nie tylko w sytuacji naruszenia praw dziecka, ale także jako podstawa dla poprawy warunków rozwoju i szans wszystkich dzieci i młodzieży⁽²⁾.

⁽¹⁾ Opinia KR-u w sprawie lokalnej i regionalnej współpracy na rzecz ochrony praw dziecka w Unii Europejskiej (CdR 54/2010).

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

5. Zwraca uwagę, że w UE istnieją ramy instytucjonalne i prawne ochrony praw dziecka i obejmują m.in. Konwencję o prawach dziecka ONZ, europejską konwencję praw człowieka i inne podpisane przez państwa członkowskie ważne porozumienia międzynarodowe. Wyzwanie polega na tym, by te instrumenty prawne stosować w obliczu szybkiego przyrostu w Europie liczby nieletnich migrantów potrzebujących ochrony.
6. Podkreśla związek między niniejszą opinią a opinią KR-u w sprawie wniosku dotyczącego reformy systemu azylowego z 2016 r.⁽³⁾ i ponawia postulat kompleksowego i długofalowego podejścia UE do migracji w oparciu o ideę solidarności i poszanowanie praw człowieka oraz apel o środki na rzecz skutecznej ochrony dzieci, które są grupą najbardziej zagrożoną.
7. Uważa komunikat za ważne uzupełnienie nowego wspólnego europejskiego systemu azylowego i wzywa instytucje UE uczestniczące w negocjacjach w sprawie przyszłego systemu azylowego, aby zagwarantowały, że prawa dziecka we wszystkich częściach zostały w nim wyraźnie ujęte.
8. Z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane przez Komisję konkretne zasadnicze działania, które precyzyjnie określają odpowiedzialność UE i państw członkowskich w zakresie ochrony migrujących dzieci. Podkreśla, że prawa dzieci muszą być przestrzegane na wszystkich etapach procesu migracji.
9. Z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do tego, by we wszystkich państwach członkowskich stosowano jednolite wyższe standardy dotyczące przyjmowania dzieci i młodzieży. Podkreśla jednak zarazem, że i UE, i państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie na szczeblu lokalnym i regionalnym właściwych warunków przyjmowania migrujących dzieci.
10. Podkreśla, że ochronę migrujących dzieci zagwarantować można tylko w ramach rozległego partnerstwa wszystkich zaangażowanych podmiotów – instytucji unijnych, państw członkowskich, samorządów lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Samorządy lokalne i regionalne odgrywają obecnie istotną rolę w zapewnianiu praktycznej pomocy na co dzień nieletnim migrantom w potrzebie. Jeśli chodzi o koordynację z innymi podmiotami, to samorządy pełnią kluczową funkcję.
11. Uważa, że w komunikacie nie uwzględniono uwarunkowań i potrzeb samorządów lokalnych i regionalnych. Podkreśla, że ich doświadczenia oraz znajomość warunków panujących na szczeblu lokalnym powinny być punktem wyjścia dla przedkładanych propozycji. Aby można było wdrożyć nowe podejście, władze lokalne i regionalne muszą być zaangażowane jak najwcześniej i uczestniczyć w całym tym procesie. UE i państwa członkowskie muszą udostępnić odpowiednie do zadań i lokalnych uwarunkowań wsparcie w postaci finansowania, odpowiedniego systemu prawnego i systemu regulacji oraz propagowania wiedzy.
12. Uważa, że między polityką migracyjną a polityką w dziedzinie rozwoju istnieje ścisła zależność. Międzynarodowa, krajowa, regionalna i lokalna współpraca ma decydujące znaczenie dla wspólnego zapewnienia ochrony migrującym dzieciom, zgodnie z globalnymi celami zrównoważonego rozwoju w ramach agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Interes dziecka jako zasada przewodnia

13. Podkreśla, że zasada najlepiej pojętego interesu dziecka, zgodnie z postanowieniami Konwencji o prawach dziecka ONZ, musi być zasadą przewodnią przy wszelkich decyzjach i działaniach podejmowanych w ciągu całej procedury azylowej, również w odniesieniu do dzieci, które nie ubiegają się o azyl. Dzieckiem jest każda osoba w wieku poniżej 18 lat. Trzeba zasięgnąć opinii dziecka, aby dowiedzieć się, co leży w jego najlepszym interesie. Dlatego dziecko musi mieć dostęp do wszystkich istotnych dla niego informacji zarówno o jego prawach, jak i o samej procedurze azylowej. Informacje te muszą być dostosowane do wieku dziecka i do innych znaczących okoliczności. Należy to zagwarantować, wyznaczając przedstawiciela prawnego lub, w stosownych przypadkach, kuratora sądowego.
14. Zwraca uwagę na brak kryteriów dotyczących określania i oceny tego, co leży w najlepszym interesie dziecka. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja wraz z agencjami UE zapewniają narzędzia, szkolenia i wskazówki służące ocenie interesu dziecka.
15. Uważa, że należy pamiętać o szczególnych zagrożeniach czyhających na dzieci i że w związku z tym ich wnioski o azyl powinny być rozpatrywane w pierwszej kolejności. W przypadku każdego dziecka trzeba dokonać oceny pod kątem kryteriów podatności na zagrożenia. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w 2017 r. ma opracować specjalne wytyczne dotyczące standardów operacyjnych i wsparcia materialnego dla dzieci bez opieki.

⁽³⁾ COR-2016-05807-00-00-AC i COR-2016-03267-00-00-AC.

16. Z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji do państw członkowskich, by zadbały o odpowiednie przeszkolenie osób, które zajmują się migrującymi dziećmi na każdym z etapów migracji. Zdaniem Komitetu, poza szkoleniami niezbędne są także zasoby finansowe i propagowanie wymiany doświadczeń i sprawdzonych praktyk.

Migrujące dzieci potrzebują ochrony

17. Podziela opinię, że lepsza ochrona migrujących dzieci zaczyna się już na etapie usuwania przyczyn, które skłaniają dzieci do podjęcia niebezpiecznej podróży do Europy. Dlatego niezbędne jest skuteczne zwalczanie biedy i niedostatku, przeciwdziałanie nierównym poziomom życia i rozwiązanie długotrwałych konfliktów siłowych. Poza tym trzeba też rozwijać w krajach trzecich zintegrowane systemy ochrony dzieci.

18. Stwierdza, że dzieci są podczas ucieczki i migracji szczególnie narażone na niebezpieczeństwa i w wielu przypadkach padają ofiarą skrajnej przemocy, wyzysku, handlu ludźmi, działań przestępczych i znęcania fizycznego, przemocy psychicznej i niegodziwego traktowania w celach seksualnych. Zagrożenia te mogą mieć różną postać w zależności od płci dziecka. Przykładowo, o ile dziewczynki częściej dotyka przemoc seksualna oraz przemoc ze względu na płeć i są szczególnie zagrożone przymusowym wydaniem za mąż, o tyle chłopcy są bardziej narażeni na to, że zostaną wykorzystani do działań przestępczych. A zatem podczas planowania, realizacji i oceny działań na rzecz ochrony dziecka zawsze trzeba brać pod uwagę aspekt płci.

19. Dzieci przybywające w towarzystwie dorosłego, z którym jednak łączy je niejasna relacja, powinny zdaniem Komitetu być potraktowane ze szczególną uwagą, aby można było zapewnić ochronę ich zdrowia i ich praw.

20. Przypomina, że liczba uchodźców i migrantów, którzy stracili życie na szlaku śródziemnomorskim – wśród nich wiele dzieci – w ostatnich miesiącach osiągała rekordowe rozmiary. Odwołuje się do swych poprzednich opinii⁽⁴⁾ i przyłącza się do apelu UNICEF-u do UE i jej państw członkowskich, aby zaangażowały się w ochronę dzieci wygnanych – poprzez zapobieganie ich wyzyskiwaniu i handlowi nimi oraz poprzez rozwinięcie programu na rzecz ochrony dzieci w Libii.

21. Podkreśla, że w każdym ośrodku recepcyjnym, w którym rejestruje się i identyfikuje dzieci, musi być wyznaczony urzędnik odpowiedzialny za ochronę dzieci – jako osoba do kontaktu w przypadku wszelkich pytań dotyczących dzieci i ich praw.

22. Uważa, że informacje powinny być gromadzone w sposób umożliwiający porównanie pomiędzy państwami członkowskimi, a także według kryterium płci. Metody pobierania danych biometrycznych i odcisków palców powinny uwzględniać najlepszy interes dziecka, jego płeć i szczególne okoliczności, w jakich ono się znajduje. Dlatego tak istotna jest obecność urzędnika odpowiedzialnego za ochronę dzieci.

23. Uważa, że UE musi dysponować sprawnymi i zgodnymi z prawem systemami określania wieku. Ze względu na prawa dziecka i pewność prawa ważne jest, by określenie wieku wnioskodawcy przeprowadzано na wczesnym etapie procedury. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EASO w 2017 r. zaktualizuje swoje wytyczne dotyczące określania wieku, tak by lepiej dostosować procedurę do potrzeb dzieci.

24. Podkreśla, że trzeba udoskonalić współpracę, działania następcze i środki podejmowane na rzecz dzieci, tam gdzie występują różnice w obrębie UE. Dochodzi do zaginięć coraz większej liczby dzieci i jedynie niewiele z nich udaje się odnaleźć. Tymczasem dzieci zaginione mają takie same prawa jak inne dzieci. Aby zapobiegać zaginięciom dzieci, trzeba wprowadzić zgodne z prawem i rutynowo stosowane procedury zgłaszania zaginięcia dziecka i reagowania na nie.

25. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Centrum Wiedzy Komisji na temat Migracji i Demografii przygotowuje repozytorium danych na temat migrujących dzieci.

Rodzaje zakwaterowania dla nieletnich migrantów

26. Apeluje do UE i państw członkowskich o pomoc w zapewnianiu rozmaitych możliwości zakwaterowania dla nieletnich bez opieki. Właściwe byłoby umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych, w specjalnych ośrodkach dla nieletnich lub oddanie ich w opiekę dorosłym krewnym. Przed podjęciem decyzji należy rozważyć, które rozwiązanie leży w najlepszym interesie dziecka.

⁽⁴⁾ Projekt opinii „Migracja na szlaku śródziemnomorskim – Zarządzanie przepływami, ratowanie życia”, CIVEX-VI/023.

27. Sprzeciwia się jakiegokolwiek formie zatrzymywania nieletnich na podstawie ich statusu migranta. Ze względu na negatywne skutki pozbawienia wolności dla nieletnich opcja ta powinna być stosowana jedynie wyjątkowo i w ostateczności, np. gdy zagrożone jest zdrowie lub życie dziecka. Zatrzymanie powinno trwać jak najkrócej i nigdy nie powinno się odbywać w warunkach więziennych. W każdym razie powinno być na wszystkich etapach nadzorowane przez właściwe władze i/lub odpowiednie służby publiczne ds. dzieci. Warunki zatrzymania muszą być zgodne z potrzebami dziecka, a odpowiedzialny personel powinien być odpowiednio pod tym kątem przeszkolony. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że promowanie rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania będzie głównym tematem Europejskiego Forum Praw Dziecka, które odbędzie się w dniach 6–8 listopada 2017 r.

Prawo dziecka do opieki

28. Uważa, że różniące się w zależności od państwa członkowskiego systemy opieki utrudniają w UE zapewnienie równych szans, jeśli chodzi o przydzielenie opiekuna dla małoletnich. Małoletni bez opieki po przybyciu do UE ma prawo do zawodowego opiekuna, który będzie występował w kwestiach prawnych w jego imieniu i w jego interesie, niezależnie od tego, czy ów małoletni złożył wniosek o azyl, czy też nie. Opiekun jest ważną osobą, której zadaniem jest zbudowanie relacji wzajemnego zaufania oraz chronienie podopiecznego przed jakimkolwiek wykorzystaniem. Dobra relacja między dzieckiem a opiekunem sprzyja też integracji. Poza tym opiekun może zapobiegać ginięciu dzieci. Stwierdza z zadowoleniem, że jak wskazano w komunikacie Komisji na temat stanu wdrożenia Europejskiego programu w zakresie migracji, na poziomie UE poczynione zostały szybkie postępy w tworzeniu europejskiej sieci placówek opiekuńczych.

29. Uważa, że opiekunowie muszą być odpowiednio przeszkoleni przez właściwą instytucję lub właściwy organ państwowy lub też mieć możliwość wykazania, że przeszli odpowiednie szkolenie. Powinni oni odpowiadać tylko za ograniczoną liczbę dzieci. Powinni ponadto być urzędnikami zatrudnianymi i opłacanymi przez państwa członkowskie oraz mieć możliwość niezależnego wykonywania pracy.

30. Z zadowoleniem przyjmuje utworzenie europejskiej sieci opieki, która ma służyć wymianie doświadczeń i opracowaniu wytycznych.

Włączenie społeczne i edukacja dzieci

31. Podkreśla w szczególności ścisły związek między warunkami przyjmowania dzieci a szansą na ich integrację. Zwraca uwagę, że procedura azylowa i warunki przyjmowania nie powinny opóźniać ani utrudniać procesu integracji. Podkreśla również znaczenie wczesnego rozpoczęcia procesu uzyskania zalegalizowanego statusu administracyjnego.

32. Jest zdania, że wczesna integracja dzieci ma decydujące znaczenie, jeśli chodzi o pomoc we wchodzeniu w dorosłe życie. Integracja nieletnich w kraju przyjmującym stanowi inwestycję społeczną, pozwalającą zminimalizować ryzyko potencjalnego wejścia na drogę przestępczości i podatność na radykalizację. Zapewniając dziecku wczesny dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej, zajęć rekreacyjnych i wsparcia psychospołecznego, pomaga się mu rozwijać.

33. Podkreśla zwłaszcza, że wczesny i skuteczny dostęp do włączającej edukacji formalnej, w tym do przedszkolnych form edukacji, opieki i wychowania, jest jednym z najważniejszych i najskuteczniejszych narzędzi integracji dzieci, gdyż sprzyja rozwojowi umiejętności językowych, spójności społecznej oraz wzajemnemu zrozumieniu.

34. Zwraca uwagę, że dla procesu integracji dzieci, które doświadczyły traumy, duże znaczenie ma opieka psychologiczna. Dla dzieci, które mogły paść ofiarą przemocy seksualnej i przemocy na tle płciowym, należy ponadto przewidzieć szczególną pomoc, np. w postaci łatwiejszego dostępu do świadczeń w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego.

35. Podkreśla, jak ważne są nieustające wysiłki na rzecz propagowania pozytywnego podejścia do różnorodności, jak również na rzecz zwalczania rasizmu, ksenofobii, a w szczególności mowy nienawiści wobec migrujących dzieci.

36. Dostrzega, że Komisja zdaje sobie sprawę z problemów, jakie pojawiają się po ukończeniu przez małoletnich bez opieki 18. roku życia, kiedy nie mają oni już statusu dzieci, choć nadal są bardzo podatni na zagrożenia. Nieletnich trzeba przygotowywać do przejścia do dorosłości poprzez doradztwo, wsparcie i możliwości kontynuowania kształcenia ogólnego i zawodowego.

37. Podkreśla znaczenie długofalowych rozwiązań gwarantujących dzieciom trwałe warunki normalności i stabilności. Trzeba wziąć pod uwagę wszystkie możliwe opcje – integrację, powrót, przesiedlenie czy też łączenie rodzin. Istotne jest, aby w każdym przypadku uwzględnić nadrzędny interes dziecka.

Perspektywa europejska, krajowa, regionalna i lokalna

38. Zauważa, że samorządy lokalne i regionalne muszą być postrzegane jako ważny partner przy realizacji i wdrażaniu unijnej strategii na rzecz ochrony migrujących dzieci. Apeluje do Komisji, by we wszystkich swych propozycjach uwzględniała wpływ na poziom lokalny i regionalny, ponieważ to właśnie na poziomie lokalnym odbywa się przyjmowanie nieletnich ubiegających się o azyl i to na tym poziomie udostępnia się im świadczenia zdrowotne oraz rozpoczyna wczesną integrację społeczną.

39. Wzywa Komisję, by w swych kontaktach z państwami członkowskimi jednoznacznie dawała do zrozumienia, że mają odwoływać się do wiedzy i doświadczeń władz szczebla lokalnego i regionalnego. Samorządy lokalne i regionalne dysponują dużym doświadczeniem i wieloma sprawdzonymi rozwiązaniami, jeśli chodzi o przyjmowanie i ochronę migrujących dzieci.

40. Jest zdania, że różne formy wsparcia i finansowania unijnego ułatwiają zapewnianie ochrony migrującym dzieciom oraz przyczyniają się do ich integracji. Postuluje, by Komisja poprawiła sposób informowania samorządów lokalnych i regionalnych o dostępnych możliwościach wsparcia i finansowania.

41. Zgadza się z Komisją, że potrzeba zdecydowanych, wspólnych i skoordynowanych wysiłków w zakresie realizacji kluczowych, określonych w komunikacie działań na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym – wysiłków podejmowanych także we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami międzynarodowymi. Wszystkie odpowiednie aspekty prawa UE muszą być ściśle monitorowane, w tym w szczególności przestrzeganie obowiązków w zakresie praw podstawowych i zabezpieczeń związanych z prawami dziecka.

42. Uważa, że spójny system wraz z celami dotyczącymi przyjmowania migrujących dzieci, wspólnymi dla szczebla europejskiego i krajowego, umożliwiłby jak najszybsze wdrożenie niezbędnych działań. Niezwykle istotne jest, by w przypadku przybywających dzieci wykorzystać szansę na ich szybką integrację, pomyślną edukację szkolną i dobre przygotowanie do potrzeb rynku pracy. Aby zrealizować te cele, wszystkie państwa członkowskie muszą solidarnie wziąć na siebie odpowiedzialność za przyjęcie migrujących dzieci.

43. Dzieci są przyszłością Europy. Przypomina, że wskutek przemian demograficznych wzrasta udział osób starszych w społeczeństwie i rośnie zapotrzebowanie na siłę roboczą w wieku produkcyjnym. Nasze społeczeństwa potrzebują młodych ludzi, by rosnąć i dobrze się rozwijać. Podkreśla, że właściwe warunki przyjmowania i skutecznego procesu integracji dzieci i młodych ludzi przybywających do Europy oznaczają dla nich dobre szanse na życie i rozwój. A zatem stanowią one długoterminową inwestycję w dobrobyt, demokrację i prawa człowieka.

Bruksela, dnia 11 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
