



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.4.2017 r.
COM(2017) 211 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ochrona migrujących dzieci

{SWD(2017) 129 final}

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach nastąpił dramatyczny wzrost liczby dzieci migrujących, często bez opieki, do Unii Europejskiej. W latach 2015 i 2016 dzieci stanowiły około trzydzieści procent ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej¹. Ogólna liczba dzieci ubiegających się o azyl wzrosła sześciokrotnie w ciągu ostatnich sześciu lat².

Za tymi liczbami kryją się losy dzieci, które doświadczyły wielu różnych, często traumatycznych, sytuacji związanych z migracją. Migrujące dzieci są w szczególnie trudnej sytuacji ze względu na wiek, oddalenie od domu, a często też rozłąkę z rodzicami lub opiekunami. Wymagają one zatem szczególnej i odpowiedniej ochrony.

Zarówno migrujące dziewczęta, jak i migrujący chłopcy stoją w obliczu zagrożeń, często doświadczając ekstremalnych przejawów niegodziwego traktowania, wyzysku, handlu ludźmi oraz przemocy fizycznej, psychicznej i seksualnej przed przybyciem na terytorium UE lub podczas pobytu w Europie. Grozi im marginalizacja i zaangażowanie w działalność przestępczą lub radykalizacja. Dzieci znikają lub są oddzielane od rodzin. Dziewczęta są szczególnie narażone na ryzyko przymusowego małżeństwa ze względu na trudną sytuację finansową ich rodzin lub chęć chronienia ich przed dalszą przemocą seksualną. Zagrożenia pogłębiają się, gdy dzieci podróżują bez opieki lub są zmuszone dzielić przepełnione lokale mieszkalne z niespokrewnionymi dorosłymi.

Ochrona dzieci stanowi przede wszystkim wyraz europejskich wartości poszanowania praw człowieka, godności i solidarności. Chodzi też o egzekwowanie prawa Unii Europejskiej oraz przestrzeganie Karty Praw Podstawowych i międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka w zakresie praw dziecka. Dlatego też priorytetem jest ochrona wszystkich dzieci migrujących bez względu na ich status i na wszystkich etapach procesu migracji.

Unia Europejska wraz z państwami członkowskimi jest od wielu lat aktywna na tej niwie. Polityka i prawodawstwo unijne zapewniają solidne ramy dla ochrony praw migrujących dzieci, które kompleksowo regulują tę problematykę, w tym warunki przyjmowania, rozpatrywanie wniosków i integrację. **Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010-2014)**³ odgrywa znaczącą rolę w zwiększaniu świadomości potrzeby chronienia migrujących dzieci bez opieki oraz propagowaniu działań ochronnych⁴. Europejski program w zakresie migracji⁵ i komunikat o stanie jego realizacji⁶ są najnowszymi dokumentami, w których porusza się problem ochrony migrujących dzieci. Zalecenie Komisji „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” zawiera wytyczne mające na celu ograniczenie ubóstwa wśród dzieci oraz zwiększenia dobrostanu dzieci poprzez ukierunkowane i ogólne działania⁷. Państwa członkowskie dysponują zatem znaczną wiedzą i dobrymi praktykami w zakresie ochrony migrujących dzieci.

¹ Użyte w niniejszym dokumencie terminy „migrujące dzieci” lub „dzieci” odnoszą się do wszystkich dzieci będących obywatelami państw trzecich (osób poniżej 18 roku życia), które zostały przymusowo przesiedlone lub migrują do i w obrębie UE wraz z rodziną (rozszerzoną), osobą spoza rodziny (dzieci odseparowane) lub samodzielnie, bez względu na to, czy ubiegają się o azyl. W niniejszym komunikacie termin „dziecko odseparowane” stosowany jest w rozumieniu ust. 8 uwagi ogólnej nr 6 Komitetu Praw Dziecka ONZ.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³ COM(2010) 213 final.

⁴ Wraz z niniejszym komunikatem przedstawia się dokument roboczy służb Komisji na temat realizacji planu działania od 2012 r., SWD(2017)129.

⁵ COM(2015) 240 final.

⁶ COM(2016) 85 final.

⁷ Zalecenie Komisji 2013/112/UE z dnia 20.02.2013, „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (Dz.U. L 59 z dnia 2.03.2013, s. 59).

Niezależnie od dobrych praktyk i postępów osiągniętych w państwach członkowskich niedawny wzrost liczby małoletnich przybyszów obciążył krajowe systemy i administracje, ujawniając luki i braki w ochronie wszystkich kategorii migrujących dzieci. W trakcie zorganizowanego przez Komisję w dniach 28-30 listopada 2016 r. **10. dorocznego forum praw dziecka poświęconego ochronie migrujących dzieci**⁸, a także w ramach dyskusji okrągłego stołu z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi oraz konferencji „Lost in Migration”, jaka odbyła się w dniach 26-27 stycznia 2017 r.⁹, podkreślono potrzebę ukierunkowanych działań na rzecz lepszej ochrony migrujących dzieci. Raport Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego Rady Europy do spraw Migracji i Uchodźców z 23 marca 2017 r. wskazuje również główne wyzwania stojące przed migrującymi dziećmi w Europie¹⁰.

W związku ze wzrostem liczby dzieci migrujących do Europy oraz coraz większym obciążeniem krajowych systemów zarządzania migracją i ochrony dzieci niniejszy komunikat określa szereg działań, jakie Unia Europejska i państwa członkowskie muszą obecnie podjąć lub usprawnić przy wsparciu odpowiednich agencji UE (Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

Niniejszy komunikat opiera się na inicjatywach UE podejmowanych w celu sprostania wyzwaniom w zakresie migracji, w tym szczególnych dodatkowych zabezpieczeniach zaproponowanych w ramach reformy przepisów azylowych UE¹¹, planu działania na rzecz integracji¹² oraz zalecenia Komisji w sprawie powrotów¹³ towarzyszącego uaktualnionemu planowi działania w zakresie powrotów¹⁴. Chodzi zatem o zapewnienie serii skoordynowanych i skutecznych działań w celu zlikwidowania wymagających pilnej uwagi luk w zakresie ochrony oraz potrzeb dzieci po dotarciu do Europy, począwszy od ustalenia ich tożsamości i przyjęcia, a na wdrożeniu gwarancji proceduralnych i wypracowaniu trwałych rozwiązań kończąc. Istnieje również możliwość intensyfikacji działań przekrojowych na wszystkich etapach migracji, takich jak lepsze i bardziej ukierunkowane wykorzystanie wsparcia finansowego UE, poprawa gromadzenia danych na temat migrujących dzieci oraz zapewnienie przeszkolenia wszystkich osób pracujących z takimi dziećmi. Będą one realizowane w synergii z działaniami podejmowanymi przez Unię Europejską w celu ochrony dzieci na całym świecie, w tym w krajach pochodzenia i tranzytu.

Wszystkie te elementy powinny być realizowane w ramach **kompleksowego podejścia UE do zarządzania migracją** i zapewnienia **skutecznej ochrony migrujących dzieci**, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie współpracy transgranicznej¹⁵.

Zasada ochrony **nadrzędnego interesu dziecka** powinna być głównym czynnikiem kształtującym wszystkie działania lub decyzje dotyczące dzieci.

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456.

⁹ http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/srsg-identifies-main-challenges-for-migrant-and-refugee-children-in-europe>.

¹¹ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm i http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm.

¹² COM(2016) 377 final.

¹³ C(2017) 1600 final.

¹⁴ COM(2017) 200 final.

¹⁵ Zgodnie z „dziesięcioma zasadami systemów zintegrowanej ochrony dzieci” — http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf.

2. ELIMINOWANIE PRZYCZYN I OCHRONA DZIECI WZDŁUŻ TRAS MIGRACYJNYCH: DALSZE USPRAWNIENIE DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UE

Pierwszy krok w kierunku ochrony migrujących dzieci polega na eliminowaniu przyczyn, które zmusiły tak wiele z nich do udania się w niebezpieczną drogę do Europy. Oznacza to zajęcie się problemem brutalnych i często długotrwałych konfliktów, przymusowych wysiedleń, nierówności poziomu życia, ograniczonych możliwości ekonomicznych i dostępu do podstawowych usług poprzez konsekwentne wysiłki na rzecz likwidacji ubóstwa i niedostatku oraz rozwijania systemów zintegrowanej ochrony dzieci w państwach trzecich¹⁶. Unia Europejska i państwa członkowskie zwiększyły wysiłki w celu stworzenia kompleksowych ram polityki zewnętrznej, aby wzmocnić współpracę z krajami partnerskimi w zakresie włączenia problematyki ochrony dzieci w główny nurt polityki na szczeblu globalnym, regionalnym i dwustronnym. Unia Europejska jest w pełni zaangażowana w realizację Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Wzywa się w niej do zapewnienia każdemu dziecku na świecie wolności od przemocy i wyzysku, ochrony jego praw i dostępu do wysokiej jakości edukacji i opieki zdrowotnej.

W przyjętych podczas **szczytu w Valletcie w 2015 r. deklaracji politycznej i planie działania**¹⁷ wzywa się do zapobiegania nieuregulowanej migracji, przemytowi imigrantów i handlowi ludźmi (ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i dzieci), a także zwalczania tych zjawisk i jednoczesnego eliminowania przyczyn leżących u podstaw nieuregulowanej i niebezpiecznej migracji. Przyjęcie ram partnerstwa¹⁸ w 2016 r. sprawiło, że migracja została mocniej osadzona w polityce zagranicznej UE, aby zwalczać jej przyczyny i przekierowywać pomoc UE na rozwój.

Obecnie prowadzone są konkretne działania na rzecz realizacji powyższego podejścia, koncentrujące się na **wspieraniu rozwoju mechanizmów ochrony dzieci w krajach partnerskich**, ze szczególnym uwzględnieniem małoletnich bez opieki, w celu zapewnienia bezpiecznego otoczenia dla dzieci na trasie migracji. Na przykład projekt „Lepsze zarządzanie migracją” (46 mln euro) ma na celu poprawę zarządzania migracją na poziomie regionalnym w Rogu Afryki, aby zapewnić specjalistyczną ochronę nieletnim bez opieki i odseparowanym od rodziców, którzy padli ofiarą organizacji przestępczych zajmujących się przemytem i handlem ludźmi. W projektach prowadzonych w ramach regionalnego programu rozwoju i ochrony w Etiopii (30 mln EUR), Kenii (15 mln EUR), Somalii (50 mln EUR), Sudanie (15 mln EUR) i Ugandzie (20 mln EUR) szczególny nacisk kładzie się na ochronę małoletnich bez opieki w celu wypracowania opartych na dowodach, innowacyjnych i trwałych rozwiązań w zakresie rozwoju i ochrony zarówno dla uchodźców, jak i dla przyjmujących ich społeczności, w tym zapewnienia podstawowych praw i usług. W Afryce Zachodniej pomoc udzielana jest krajom pochodzenia i tranzytu w celu wzmocnienia współpracy regionalnej w zakresie ochrony dzieci poprzez wsparcie Sieci Zachodnioafrykańskiej na rzecz ochrony migrujących dzieci w opracowywaniu wspólnych standardów ochrony oraz mechanizmów trwałego powrotu i reintegracji. W regionie (na przykład w Mauretanii) są aktualnie realizowane również inne działania skierowane do potencjalnych ofiar handlu dziećmi.

Nieregularna migracja dzieci bez opieki do UE niebezpiecznymi trasami czyni je łatwymi ofiarami handlu dziećmi i ich wykorzystywania. Stanowi to dla ich zdrowia, a nawet życia. Nasilają się **kampanie uświadamiające** na temat zagrożeń i niebezpieczeństw, z jakimi muszą zmierzyć się migrujące dzieci.

¹⁶ Zob. komunikat Komisji „Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności” COM(2016)234 (final)

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

¹⁸ COM(2016) 385 final.

Finansowane przez UE operacje humanitarne będą w dalszym ciągu uwzględniały specyficzne potrzeby chłopców i dziewcząt oraz dotyczące ich zagrożenia, a także zapewniały im ochronę w przypadku przesiedlenia. W stosownych przypadkach wsparcie będzie udzielane zarówno w kraju pochodzenia, jak i wzdłuż poszczególnych tras migracyjnych, obejmując zapobieganie przemocy (w tym przemocy seksualnej) i reagowanie na nią, zarządzanie sprawami, rejestrację i wydawanie utraconych dokumentów tożsamości, poszukiwanie i łączenie rodzin, wsparcie psychospołeczne, udzielanie informacji, edukację i schroniska dla małoletnich bez opieki¹⁹. Na przykład w Sudanie Południowym Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) przeprowadził działania skupione przede wszystkim na zapobieganiu i przeciwdziałaniu zjawisku rozdzielania dzieci od rodzin, poszukiwaniu i łączeniu rodzin, wsparciu psychospołecznym, edukacji na temat zagrożeń związanych z minami oraz innych działaniach uświadamiających z zakresu ratowania życia, a także uwalnianiu i reintegracji dzieci związanych z siłami i ugrupowaniami zbrojnymi. W Iraku organizacja Save the Children udziela doraźnej pomocy ratującej życie dzieciom i ich rodzinom dotkniętym przez kryzys w Mosulu, a także zapewnia lepszy dostęp do wysokiej jakości edukacji włączającej i usług ochrony dziecka dla przesiedleńców wewnętrznych oraz dziewcząt i chłopców w społecznościach przyjmujących. W Afganistanie Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji zapewnia pomoc humanitarną dla wymagających szczególnego traktowania, nieposiadających dokumentów afgańskich małoletnich bez opieki.

W odpowiedzi na kryzys syryjski, a także biorąc pod uwagę, że dzieci stanowią połowę osób nim dotkniętych zarówno w Syrii, jak i poza nią, Komisja działa na rzecz realizacji celu konferencji londyńskiej²⁰, jakim jest **włączenie wszystkich dzieci uchodźców w nurt edukacji**. Na zapewnienie dostępu do edukacji dzieciom wysiedlonym z powodu kryzysu syryjskiego, zarówno poprzez Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji jak i przez fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys syryjski, w całym regionie przeznaczono kwotę ponad 700 mln EUR. Wysiłki te obejmują również ustanowienie wraz z UNICEF regionalnego partnerstwa na rzecz edukacji, obejmującego Liban, Turcję i Jordanię, a także współpracę z organizacją SPARK, Uniwersytetem Niemiecko-Jordańskim, British Council, Niemiecką Centralą Wymiany Akademickiej, Nuffic, Expertise France i Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) na rzecz poprawy dostępu do wysokiej jakości szkolnictwa wyższego poprzez udzielanie stypendiów wymagającym szczególnego traktowania, przesiedlonym wewnątrz studentom w Syrii oraz uchodźcom syryjskim. Podczas konferencji w sprawie wspierania przyszłości Syrii, która odbyła się Brukseli w dniach 4–5 kwietnia²¹ Komisja – wraz z innymi jej uczestnikami – postanowiła kontynuować pracę na rzecz zapewnienia, aby nie doprowadzić do powstania sytuacji straconego pokolenia dzieci w Syrii i w regionie oraz włączenie wszystkich dzieci uchodźców oraz dzieci wymagających szczególnego traktowania w społecznościach przyjmujących do wysokiego jakości systemu kształcenia, dbając o równe szanse dla dziewcząt i chłopców.

Niedawno zmienione **Wytoczne UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka**²² dają po raz kolejny wyraz zobowiązaniu Unii do propagowania i ochrony niepodzielności praw dziecka w stosunkach z państwami trzecimi, w tym krajami pochodzenia i tranzytu. Dostarczają one

¹⁹ Zob. SWD(2016) 183 final – „Ochrona humanitarna: poprawa wyników ochrony w celu ograniczenia zagrożenia dla ludzi w sytuacji kryzysów humanitarnych”.

²⁰ Zob. deklaracja przyjęta na konferencji: <https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/>

²¹ Zob. deklaracja przyjęta na konferencji: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/05-syria-conference-co-chairs-declaration/>

²² Wytoczne UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka z 7 marca 2017 r., 6846/17. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22017/guidelines-promotion-and-protection-rights-child_en.

wskazówek dla pracowników instytucji UE i państw członkowskich na temat sposobu realizacji modelu wzmacniania systemów w celu zapewnienia ochrony praw wszystkich dzieci. W swoich konkluzjach z dnia 3 kwietnia 2017 r.²³ Rada podkreśliła, że Unia Europejska będzie nadal **aktywnie angażować się w procesy, które doprowadziły do wypracowania globalnego porozumienia w sprawie uchodźców i globalnego porozumienia w sprawie migracji** w następstwie przyjęcia deklaracji nowojorskiej w sprawie uchodźców i migrantów we wrześniu 2016 r.²⁴. W tym kontekście Rada potwierdziła konieczność ochrony wszystkich dzieci będących uchodźcami i migrantami niezależnie od ich statusu oraz priorytetowego traktowania w każdej sytuacji nadrzędnego interesu dzieci, w tym pozbawionych opieki i odseparowanych od rodziny, w pełnej zgodności z Konwencją ONZ o prawach dziecka i jej protokołami fakultatywnymi.

Główne działania:

Komisja i państwa członkowskie powinny:

- traktować na zasadzie priorytetu działania mające na celu wzmocnienie systemów ochrony dzieci wzdłuż szlaków migracyjnych, w tym w kontekście realizacji deklaracji politycznej i planu działania ze szczytu w Valletcie oraz ram partnerstwa, jak również w ramach współpracy na rzecz rozwoju;
- wspierać kraje partnerskie w tworzeniu silnych krajowych systemów ochrony dzieci oraz usług w zakresie ewidencji ludności, jak również transgraniczną współpracę w zakresie ochrony dzieci;
- wspierać projekty ukierunkowane na ochronę dzieci bez opieki w państwach trzecich wzdłuż szlaków migracyjnych, w szczególności w celu zapobiegania handlowi dziećmi lub ich przemytowi;
- aktywnie realizować wytyczne UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka.

3. SZYBKA I KOMPLEKSOWA IDENTYFIKACJA I OCHRONA

Należy zawsze **ustalać tożsamość** dzieci migrujących, które przybyły do Unii Europejskiej, oraz **rejestrować je jako dzieci** za pomocą jednolitego zestawu danych obowiązującego w całej Unii Europejskiej (na przykład w celu wskazania, czy dziecko posiada opiekuna, czy podróżuje z rodziną czy samodzielnie, ustalenia narodowości/bezpaństwowości, wieku, płci itd.). Dzieci powinny być traktowane priorytetowo we wszystkich procedurach granicznych i powinny otrzymywać odpowiednie wsparcie ze strony wyspecjalizowanego personelu w procesie identyfikacji i rejestracji. Osoby te powinny w szczególności postępować w sposób przyjazny dla dziecka i uwzględniający różnice płci przy pobieraniu odcisków palców i danych biometrycznych. Należy systematycznie i bardziej indywidualnie oceniać podatność na zagrożenia i szczególne potrzeby w zakresie ochrony, w tym opieki zdrowotnej.

Dzieciom, zwłaszcza pozbawionym opieki, w coraz większym stopniu zagraża ryzyko **wykorzystania i handlu dziećmi**²⁵. Są one łatwym celem dla handlarzy, a liczba dzieci przybywających do Unii Europejskiej sprawia, że coraz częściej padają one ofiarą tych praktyk. Szczególną uwagę należy zwrócić na potrzeby dziewcząt i chłopców, którzy mogli paść ofiarą wszelkich form przemocy seksualnej lub związanej z płcią. Nie zawsze jednak – lub nie natychmiast – kieruje się je do krajowych systemów ochrony dzieci lub mechanizmów zwalczania handlu ludźmi. W przypadku dzieci będących bezpaństwowcami, na przykład z powodu bezpaństwowości rodziców

²³ Konkluzje Rady w sprawie promowania i ochrony praw dziecka z 3 kwietnia 2017 r., 7775/17.

²⁴ Deklaracja nowojorska w sprawie uchodźców i migrantów, A/71/L.1 *, 13 września 2016 r.

²⁵ Zob. COM(2016) 267 final.

lub dyskryminacji ze względu na płeć w przepisach kraju obywatelstwa matki, ustalenie faktu braku obywatelstwa może być trudne, co opóźnia określenie ich statusu w Unii Europejskiej.

Osoba odpowiedzialna za ochronę dziecka powinna być zatem obecna na wczesnym etapie fazy identyfikacji i rejestracji. Państwa członkowskie pierwszej linii powinny być w razie potrzeby wspierane przez inne państwa członkowskie za pośrednictwem ekspertów delegowanych przez agencje UE. Istnieje pilna potrzeba zapewnienia ochrony dziecka w punktach szybkiej rejestracji migrantów poprzez wyznaczenie w każdym z tych punktów urzędnika do spraw ochrony dzieci, czyli osoby koordynującej wszystkie kwestie dotyczące dzieci niezależnie od tego, czy starają się one o ochronę międzynarodową.

Procesy transgranicznego poszukiwania i łączenia rodzin, w tym w krajach pochodzenia i tranzytu, często nie są realizowane, mają przewlekły charakter lub rozpoczynają się zbyt późno. Procedury te powinny być łatwiejsze i szybsze dla wszystkich dzieci, czy to ubiegających się o ochronę międzynarodową (a zatem kwalifikujących się do przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego)²⁶, czy też na mocy dyrektywy o łączeniu rodzin w stosownych przypadkach²⁷. Ponadto należy sprawdzać powiązania rodzinne dzieci odseparowanych, a podróżujących z dorosłymi, zanim zostaną one przekazane dalej lub oddane pod opiekę towarzyszącego im dorosłego.

W przypadku zaginięcia migrujące dzieci mają takie samo prawo do ochrony co dzieci posiadające obywatelstwo danego państwa. Przeciwdziałanie zaginięciom dzieci wymaga ustanowienia solidnych mechanizmów zapobiegania temu zjawisku i reagowania na nie. Jeśli chodzi o działania prewencyjne, należy niezwłocznie ustalić tożsamość, zarejestrować i przekazać organom ochrony dzieci każde zaginione dziecko znalezione na terytorium Unii Europejskiej.

Potrzebne są protokoły i procedury w celu **systematycznego zgłaszania** przypadków zaginięć dzieci bez opieki i reagowania na nie²⁸. Informowanie policji o takich przypadkach powinno być w szczególności obowiązkiem kierowników ośrodków recepcyjnych, jak również innych osób zaangażowanych w opiekę nad dziećmi. W stosownych przypadkach należy wykorzystywać infolinie umożliwiające zgłaszanie przypadków zaginięcia dzieci (ogólnoeuropejski numer 116 000) oraz krajowe mechanizmy powiadamiania o zaginięciu dziecka. Wszystkie przypadki zaginięcia dzieci bez opieki powinny być rejestrowane przez policję, która powinna zgłosić taki przypadek za pośrednictwem systemu informacyjnego Schengen (SIS) i podjąć współpracę z krajowym biurem SIRENE. Państwa członkowskie powinny również zwrócić się do Interpolu o wydanie noty w sprawie zaginionej osoby²⁹, a w stosownych przypadkach o pomoc Europolu. Dalsze wysiłki na rzecz szerzenia wiedzy dotyczącej zagadnienia zaginionych dzieci mogą obejmować także kampanie informacyjne prowadzone w odpowiednich miejscach publicznych.

Niedawno przedstawiona reforma SIS obejmuje propozycję dodania klasyfikacji zgłoszeń zaginięcia dzieci, w ramach której wskazane zostałyby okoliczności zaginięcia, o ile są znane, oraz to, czy dziecko nie ma opieki lub jest ofiarą handlu³⁰. Prowadzone są prace nad systemem automatycznej identyfikacji linii papilarnych w ramach SIS. Pozwoli to na przeszukiwanie systemu SIS według linii

²⁶ Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31–59.

²⁷ Dyrektywa 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12–18.

²⁸ Zob. przykład kompleksowego podejścia do przypadków zaginięcia dzieci bez opieki w Szwecji (krajowe działania w zakresie mapowania/analizy/monitoringu). <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/manskliga-rattigheter/ensamkommande-barn-som-forsvinner/Sidor/mapping-analysis-follow-up-on-missing-unaccompanied-minors-in-sweden.aspx>.

²⁹ Z należyтым uwzględnieniem środków bezpieczeństwa, aby uniknąć narażenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub ich rodzin na ryzyko doznania poważnej krzywdy ze strony podmiotów w państwach trzecich.

³⁰ COM(2016) 883 final.

papilarnych i bardziej wiarygodne ustalanie tożsamości dzieci wymagających ochrony. Zaproponowane w zmienionym rozporządzeniu Eurodac obniżenie wieku pobierania odcisków palców i wizerunków twarzy z 14 do 6 lat powinno również ułatwić poszukiwanie zaginionych dzieci³¹. Poprawie identyfikacji i wykrywania dzieci będących obywatelami państw trzecich, które zaginęły w Europie, przysłuży się ponadto przyszły system wjazdu/wyjazdu³².

Główne działania:

Począwszy od 2017 r., przy wsparciu ze strony Komisji i agencji UE, zachęca się państwa członkowskie do:

- gromadzenia i wymieniania danych porównawczych w celu ułatwienia poszukiwania zaginionych dzieci i weryfikacji powiązań rodzinnych,
- postępowania w sposób przyjazny dla dziecka i uwzględniający różnice płci przy pobieraniu odcisków palców i danych biometrycznych,
- zapewnienia, by osoba odpowiedzialna za ochronę dziecka była obecna na wczesnym etapie fazy identyfikacji i rejestracji oraz by w każdym punkcie szybkiej rejestracji migrantów został wyznaczony urzędnik do spraw ochrony dzieci,
- wprowadzenia odpowiednich procedur i protokołów w celu systematycznego zgłaszania przypadków zaginięć dzieci bez opieki i reagowania na nie.

4. ZAPEWNIENIE ODPowiedNIEGO PRZYJĘCIA W UNII EUROPEJSKIEJ

Warunki przyjmowania migrujących dzieci obejmują nie tylko bezpieczne i odpowiednie zakwaterowanie, ale również wszelkie niezbędne usługi wsparcia mające na celu zabezpieczenie nadrzędnego interesu i dobra dziecka, takie jak niezależna reprezentacja, dostęp do edukacji, opieka zdrowotna, pomoc psychospołeczna, a także działania związane z rekreacją i integracją.

Ośrodki recepcyjne nie zawsze są dostosowane do potrzeb dzieci, a ich pracownicy nie zawsze posiadają kwalifikacje do pracy z nimi lub przeszli odpowiednie szkolenia. Nie we wszystkich tego typu miejscach zostały już wdrożone odpowiednie środki ochrony i bezpieczeństwa dzieci. Często nie przeprowadza się ocen indywidualnych potrzeb lub przeprowadza się je niewłaściwie, co uniemożliwia podejmowanie działań dostosowanych do potrzeb każdego dziecka. Rodzinne lub zastępcze formy opieki nad dziećmi bez opieki uległy wprawdzie rozszerzeniu w ostatnich latach, ale wciąż są niedostatecznie wykorzystywane. Potrzebne jest wsparcie psychologiczne dla dzieci i rodzin, które przeżyły traumę, a także konkretne usługi dla dziewcząt i chłopców, którzy mogli paść ofiarą przemocy seksualnej i związanej z płcią, w celu zapewnienia dostępu do opieki seksualnej i reprodukcyjnej. Dzieci mieszkające w społecznościach mogą stykać się z barierami w dostępie do opieki zdrowotnej i edukacji. Nie zawsze zapewnia się dzieciom dostęp do edukacji na wczesnym etapie, choć takie prawo gwarantuje im Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka i jest to warunek zabezpieczenia ich przyszłości i dobrostanu.

Aby sprostać tym wyzwaniom, Komisja będzie nadal priorytetowo traktować kwestię bezpiecznego dostępu do edukacji formalnej i pozaformalnej, skracając okres, w którym kształcenie dziecka jest zakłócone³³. Należy uczynić wszystko, co możliwe, by zapewnić dostępność odpowiednich i bezpiecznych warunków przyjmowania. W przypadku dzieci bez opieki może to w szczególności obejmować umieszczenie dziecka u dorosłych krewnych lub w rodzinie zastępczej, w ośrodku

³¹ COM(2016) 272 final.

³² COM(2016) 194 final.

³³ W szczególności poprzez instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych. http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/emergency-support-within-eu_en.

pobytu ze specjalnymi udogodnieniami dla dzieci lub zapewnienie innego odpowiedniego zakwaterowania, takiego jak ściśle nadzorowane otwarte ośrodki recepcyjne zapewniające dzieciom ochronę lub niewielkie samodzielne mieszkania dla starszych dzieci³⁴. Wytyczne ONZ dotyczące alternatywnych form opieki nad dziećmi wyznaczają odpowiednie normy w tym względzie³⁵.

W niektórych przypadkach dzieci są umieszczane w zamkniętych ośrodkach ze względu na brak odpowiedniej alternatywnej infrastruktury recepcyjnej. Biorąc pod uwagę negatywny wpływ środków detencyjnych na dzieci, zatrzymanie administracyjne zgodnie z prawem UE powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach i kiedy jest to bezwzględnie konieczne, tylko w ostateczności, na jak najkrótszy czas i nigdy w pomieszczeniach więziennych.

Ponadto, jeżeli istnieją podstawy do zastosowania środka detencyjnego, należy podjąć wszelkie możliwe kroki w celu zapewnienia dostępności realnego wyboru alternatyw dla zatrzymania administracyjnego migrującego dziecka³⁶, w tym poprzez wsparcie udzielane z wykorzystaniem funduszy UE. Propagowanie alternatyw dla zatrzymania będzie głównym tematem 11. forum praw dziecka (w listopadzie 2017 r.).

Ustanowienie skutecznych systemów monitorowania na poziomie krajowym powinno również przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania ośrodków recepcyjnych poprzez zapewnienie, by interes komercyjny (ośrodki działają dla zysku) nie przeważał nad troską o ochronę dzieci. Aby wesprzeć państwa członkowskie, EASO opracuje w 2017 r. szczegółowe wytyczne w sprawie standardów operacyjnych i wskaźników dotyczących świadczeń materialnych w ramach przyjmowania dzieci bez opieki, które będą stanowiły uzupełnienie wydanych w zeszłym roku i mających zastosowanie do wszystkich osób ubiegających się o azyl wytycznych dotyczących warunków przyjmowania.

³⁴ Jak określono w art. 24 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96–116.

³⁵ <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.

³⁶ Zob. art. 11 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96–116, wraz z literaturą uzupełniającą, normy UNHCR dotyczące zatrzymania oraz pkt. 84–88 „Alternatywy dla zatrzymania”.
http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42359.

Główne działania:

Począwszy od 2017 r., przy wsparciu ze strony Komisji i agencji UE, zachęca się państwa członkowskie do:

- zapewnienia, by indywidualna ocena determinowanej płcią i wiekiem podatności na zagrożenia oraz potrzeb dzieci była przeprowadzana po przyjeździe i uwzględniana w dalszych procedurach,
- zapewnienia, by wszystkie dzieci miały w odpowiednim czasie dostęp do opieki zdrowotnej (w tym profilaktyki) i wsparcia psychologicznego, a także do integracyjnego kształcenia formalnego niezależnie od statusu dziecka lub jego rodziców,
- zapewnienia wyboru alternatywnych opcji opieki, w tym rodzinnych lub zastępczych form opieki, dla dzieci bez opieki,
- wprowadzenie polityki ochrony dzieci we wszystkich ośrodkach recepcyjnych goszczących dzieci, w tym poprzez wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ochronę dzieci,
- zapewnienia i monitorowania dostępności realnego wyboru alternatyw dla zatrzymania administracyjnego migrujących dzieci,
- zapewnienia odpowiedniego i skutecznego systemu monitorowania w odniesieniu do przyjmowania migrujących dzieci,
- pełnego wykorzystania wytycznych EASO, jakie zostaną wkrótce wydane w sprawie standardów operacyjnych i wskaźników dotyczących świadczeń materialnych w ramach przyjmowania dzieci bez opieki.

5. ZAPEWNIENIE SZYBKIEGO I SKUTECZNEGO DOSTĘPU DO PROCEDUR OKREŚLANIA STATUSU I REALIZACJI GWARANCJI PROCESOWYCH

Odpowiednie zabezpieczenia muszą być stosowane w odniesieniu do wszystkich dzieci znajdujących się na terytorium Unii Europejskiej, w tym na wszystkich etapach procedury azylowej i procedury powrotu. Należy obecnie zintensyfikować szereg kluczowych środków ochrony, zwłaszcza w zakresie dostępu do informacji, reprezentacji prawnej i opieki, prawa do bycia wysłuchanym, prawa do skutecznego środka prawnego i multidyscyplinarnej oceny wieku respektującej prawa dziecka.

Opiekunowie odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu dostępu do praw i zabezpieczeniu interesów wszystkich dzieci bez opieki, w tym tych, które nie ubiegają się o azyl. Mogą oni pomagać w zdobyciu zaufania dziecka i zapewnieniu jego dobrostanu, w tym do celów integracji, we współpracy z innymi podmiotami. Opiekunowie mogą również mieć udział w zapobieganiu zaginięciom dzieci lub chronieniu ich przed handlem ludźmi. Systemy opiekuńcze niektórych państw członkowskich są obecnie wysoce niedoskonałe, zwłaszcza jeśli chodzi o liczbę odpowiednio wykwalifikowanych opiekunów i szybkość ich wyznaczania. Należy wzmacniać instytucje opiekuńcze tam, gdzie jest to konieczne. Należy rekrutować dostateczną liczbę opiekunów, szybciej ich wyznaczać i lepiej wyposażać, aby mogli realizować wyznaczone zadania. Istnieje również pilna potrzeba opracowania i wymiany dobrych praktyk oraz wytycznych wśród opiekunów i organów opiekuńczych w państwach członkowskich. W tym celu w 2017 r. powstanie europejska sieć opieki.

W przedstawionej w 2016 r. propozycji reformy **wspólnego europejskiego systemu azylowego** Komisja uznaje fundamentalną rolę opiekunów dzieci bez opieki, a także dąży do wzmocnienia konkretnych zabezpieczeń dotyczących dzieci³⁷. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie

³⁷ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm i http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm.

procedur azylowych³⁸ ma na celu wzmocnienie systemów opieki w państwach członkowskich, a nowe rozporządzenie dublińskie³⁹ powinno zapewnić szybkie wskazanie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku dziecka o ochronę międzynarodową.

Metody i procedury **oceny wieku** znacząco różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i nie zawsze odpowiadają zaleceniom EASO i zmieniającym się praktykom. Przykładowo niekiedy przeprowadza się niepotrzebną ocenę wieku i stosuje się metody inwazyjne, wyznacza się opiekunów dopiero po przeprowadzeniu procedury oceny wieku, a spory dotyczące wieku często kończą się zatrzymaniem dzieci. W niektórych przypadkach oczekuje się od dzieci wniesienia opłaty w celu podważenia zakwestionowanej oceny wieku. Gdy istnieją wątpliwości co do tego, czy dana osoba ma poniżej 18 lat, potrzebne są niezawodne, multidyscyplinarne procedury oceny wieku, w pełni zgodne z przewidzianymi w przepisach UE gwarancjami prawnymi związanymi z oceną wieku. W przypadku niejednoznacznych wyników osobę należy uznać za dziecko zgodnie z prawem UE⁴⁰. W 2017 r. EASO wyda zaktualizowane wytyczne dotyczące oceny wieku.

Jak wspomniano powyżej, **procedury poszukiwania i łączenia rodzin** są często przewlekłe lub wszczynane zbyt późno. Takie procedury powinny być prowadzone niezależnie od statusu prawnego dziecka, przy udziale osoby odpowiedzialnej za ochronę dziecka lub wyznaczonego opiekuna. W przypadku osób ubiegających się o azyl procedury przenoszenia na podstawie przepisów rozporządzenia dublińskiego dotyczących jedności rodziny są niedostatecznie wykorzystywane, a niekiedy ich wdrożenie zajmuje wiele miesięcy. Należy podjąć skoordynowane wysiłki w celu przyspieszenia procedur łączenia rodzin, priorytetowo traktując dzieci odseparowane i bez opieki. W przypadku przenoszenia dzieci przez granice wewnętrzne Unii Europejskiej, czy to na mocy rozporządzenia dublińskiego, czy na innej podstawie, zasadnicze znaczenie ma ścisła współpraca między organami odpowiedzialnymi za dobrostan dziecka w każdym z państw członkowskich. Państwa członkowskie powinny w pełni korzystać z istniejących kanałów współpracy, na przykład za pośrednictwem organów centralnych przewidzianych w rozporządzeniu Bruksela IIa⁴¹.

Niekiedy występują długie opóźnienia w **rozpatrywaniu wniosków o azyl i w innych postępowaniach dotyczących dzieci**. Procedury określania statusu dzieci powinny być traktowane priorytetowo („zasada pilności działania”) zgodnie z wytycznymi Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom⁴².

Relokacja azylantów z Włoch i Grecji ma na celu nie tylko ulżenie tym państwom członkowskim, ale również zapewnienie osobom przenoszonym szybkiego dostępu do procedur azylowych. Zgodnie z **decyzjami Rady w sprawie relokacji**⁴³ państwa członkowskie powinny traktować priorytetowo relokację osób wymagających szczególnego traktowania, w tym dzieci bez opieki i innych dzieci w szczególnie trudnej sytuacji. W grudniu 2016 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do dalszego zintensyfikowania wysiłków na rzecz przyspieszenia relokacji, zwłaszcza w przypadku

³⁸ COM(2016) 467 final.

³⁹ COM(2016) 270 final.

⁴⁰ W przypadku migrujących dzieci ubiegających się o azyl jest to określone w dyrektywie 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60–95. Zobacz także art. 13 ust. 2 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1–11.

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1–29.

⁴² Zgodnie z art. 31 ust. 7 lit. b) dyrektywy o procedurach azylowych i wytycznymi Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom: wytyczna 50. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3.

⁴³ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji oraz decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

dzieci bez opieki⁴⁴. Mimo stałych zachęt ze strony Komisji, na dzień 2 kwietnia 2017 r. procedurą tą objęto jedynie 341 dzieci odseparowanych i bez opieki z Grecji. We Włoszech był tylko jeden taki przypadek, jako że władze nie opracowały dotychczas konkretnej procedury relokacji dzieci bez opieki⁴⁵. Istotne jest, aby państwa członkowskie zintensyfikowały działania w tym względzie, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci odseparowanych i bez opieki.

Główne działania:

W 2017 r. Komisja i agencje UE:

- ustanowią europejską sieć opieki w celu opracowywania i wymiany dobrych praktyk oraz wytycznych dotyczących opieki we współpracy z europejską siecią placówek opiekuńczych,
- EASO zaktualizuje wytyczne dotyczące oceny wieku.

Przy wsparciu ze strony Komisji i agencji UE, zachęca się państwa członkowskie do:

- wzmocnienia organu/instytucji opieki w celu zapewnienia szybkiego wyznaczania opiekunów dla wszystkich dzieci bez opieki,
- wdrożenia niezawodnych, multidyscyplinarnych i nieinwazyjnych procedur oceny wieku,
- zapewnienia szybkiego i efektywnego poszukiwania rodzin w obrębie UE i poza jej terytorium, z pełnym wykorzystaniem istniejących kanałów współpracy transgranicznej,
- priorytetowego rozpatrywania spraw (np. wniosków o azyl) dotyczących dzieci zgodnie z zasadą pilności działania,
- priorytetowego traktowania relokacji dzieci bez opieki z Grecji i Włoch.

6. ZAPEWNIENIE TRWAŁYCH ROZWIĄZAŃ

Trwałe rozwiązania są niezbędne do zapewnienia wszystkim dzieciom normalności i stabilności w perspektywie długoterminowej. Należy je wskazywać w oparciu o analizę wszystkich opcji, takich jak integracja w państwie członkowskim, powrót do kraju pochodzenia, przesiedlenie lub łączenie z członkami rodziny w państwie trzecim. Istotne jest, aby w każdym przypadku **został określony nadrzędny interes dziecka**⁴⁶.

Należy określić jasne zasady dotyczące statusu prawnego dzieci, które nie uzyskały azylu, ale nie będą odsyłane do kraju pochodzenia.⁴⁷ Państwa członkowskie powinny ustanowić procedury i procesy, które pomogą wskazywać trwałe rozwiązania w indywidualnych przypadkach, a także wyraźnie określić role i obowiązki osób uczestniczących w ocenie, aby uniknąć sytuacji, w której dzieci pozostają przez długi czas w stanie zawieszenia, jeśli chodzi o ich status prawny. **Należy również zapewnić dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej i wsparcia psychospołecznego** w czasie oczekiwania na wskazanie trwałego rozwiązania. Państwa członkowskie powinny wreszcie dążyć do zapewnienia dostępności procedur określania statusu i rozstrzygania statusu pobytowego dzieci, które nie zostaną odesłane, w szczególności dla tych mieszkających w danym kraju przez określony czas.

Wczesna integracja dzieci ma zasadnicze znaczenie dla wspierania ich wchodzenia w dorosłe życie. Jest to inwestycja społeczna i niezbędny czynnik przyczyniający się do umacniania ogólnej spójności

⁴⁴ http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

⁴⁵ COM(2017)212 final.

⁴⁶ Zob. przegląd przepisów UE na temat trwałych rozwiązań na s. 59 http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf.

⁴⁷ Zgodnie z pkt 13 zalecenia dotyczącego powrotów z dnia 7 marca 2017 r. (COM(2017) 1600 final).

społecznej w Europie. Integracja dzieci na najwcześniejszym etapie, z wykorzystaniem środków ogólnych i ukierunkowanych, ma również istotne znaczenie w kontekście minimalizowania ryzyka związanego z ewentualną działalnością przestępczą i zagrożenia radykalizacją⁴⁸. Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw przygląda się dostępnym praktykom i podejściom służącym wspieraniu i ochronie dzieci, które być może przeżyły traumę i mogą być podatne na radykalizację⁴⁹. Obejmuje to ciągle wysiłki na rzecz propagowania pozytywnego podejścia do różnorodności, jak również zwalczania rasizmu, ksenofobii, a w szczególności mowy nienawiści wobec migrujących dzieci.

Biorąc pod uwagę to, że nowi przybysze mogli jeszcze nie nabyć wystarczających umiejętności i kompetencji, aby móc w pełni i aktywnie zintegrować się ze społeczeństwem, w szczególności w celu kontynuowania nauki lub wejścia na rynek pracy, dzieciom w tym okresie przejściowym należy zapewnić poradnictwo, wsparcie oraz możliwości dalszego kształcenia i szkolenia. Ponadto, podobnie jak w przypadku dzieci będących obywatelami UE, którymi opiekuje się państwo, należy zapewnić mechanizmy i procesy przygotowywania migrujących dzieci będących pod kuratelą państwa do dorosłości/wyjścia spod opieki.

Komisja propaguje współpracę między państwami członkowskimi w tej dziedzinie, ułatwiając wymianę dobrych praktyk⁵⁰ i zapewniając wsparcie finansowe pilotażowych projektów integracyjnych dla wszystkich migrujących dzieci, w tym pozbawionych opieki. Integracja dzieci bez opieki jest priorytetem w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) na lata 2014–2020. Zgodnie z planem działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich⁵¹ i konkluzjami Rady z grudnia 2016 r.⁵², podjęte dotychczas główne działania obejmują apele o propozycje dotyczące różnych obszarów polityki, z naciskiem na integrację.

Polityka integracyjna państw członkowskich odzwierciedla różnice uwarunkowań społecznych i gospodarczych. **Wczesny i skuteczny dostęp do włączającej edukacji formalnej**, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, jest jednym z najważniejszych i najbardziej zaawansowanych narzędzi integracji dzieci poprzez rozwój umiejętności językowych, spójności społecznej oraz wzajemnego zrozumienia. Szkolenia dla nauczycieli, które przygotowują ich do pracy z dziećmi z różnych środowisk, stanowią kluczowy czynnik integracji. Ważne jest również zwrócenie uwagi na inne wymiary socjalizacji, w tym poprzez rekreację i sport. Wszystkim dzieciom, nawet jeśli mają być odesłane do państwa trzeciego, należy zapewnić skuteczny dostęp do edukacji oraz do wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia takiego dostępu (np. kursów językowych). Ze względu na pojawiające się ryzyko segregacji w edukacji migrujących dzieci⁵³, dostęp do włączającej i

⁴⁸ Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 3 listopada 2016 r. (13611/16) oraz COM(2016) 379 final. Zobacz także wnioski w raporcie Rady Europy z dnia 15 marca 2016 r. „Preventing the radicalisation of children by fighting the root causes” (*Zapobieganie radykalizacji dzieci poprzez zwalczanie jej przyczyn*) i rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2103/2016.

⁴⁹ Zob. dokument tematyczny RAN z listopada 2016 r. poświęcony dzieciom powracającym ze stref konfliktu („Child returnees from conflict zones”), wskazujący szczególne wyzwania związane z pracą z dziećmi narażonymi na ryzyko: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_child_returnees_from_conflict_zones_112016_en.pdf; zob. także przygotowywany podręcznik w sprawie reakcji osób powracających, w tym rozdział poświęcony dzieciom, który zostanie zaprezentowany podczas konferencji RAN w sprawie osób powracających w czerwcu 2017 r.

⁵⁰ Zob. europejska witryna poświęcona integracji <https://ec.europa.eu/migrant-integration/search?search=child+good+practices>.

⁵¹ COM(2016) 377 final.

⁵² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf>.

⁵³ Zob. raport Agencji Praw Podstawowych „Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendants” (*Razem w Unii Europejskiej – wspieranie udziału migrantów i ich potomków*). <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>.

niedyskryminującej edukacji jest kluczem do ich integracji w innych dziedzinach życia. **Dostęp do opieki zdrowotnej w odpowiednim czasie i dostateczny poziom życia** mają zasadnicze znaczenie dla integracji dzieci w krajach przyjmujących. Poprawa warunków życia, działania na rzecz walki z ubóstwem dzieci i zapewnienie opieki zdrowotnej (w tym w zakresie zdrowia psychicznego) pełnią w tym względzie kluczową rolę⁵⁴.

Państwa członkowskie powinny również w większym stopniu korzystać z **rozwiązań takich jak przesiedlenia lub inne przewidziane prawem opcje dla dzieci**, w tym dzieci w rodzinach, ze szczególnym naciskiem na te najbardziej podatne na zagrożenia. Dzieci odseparowane lub bez opieki, jak również rodziny, mogą kwalifikować się do pilnego przesiedlenia w ramach krajowych programów przesiedleń lub europejskich programów ustanowionych na mocy konkluzji w sprawie przesiedlenia⁵⁵ z dnia 20 lipca 2015 r. oraz oświadczenia UE-Turcja z dnia 18 marca 2016 r. W ramach unijnego programu przesiedleń na mocy rozporządzenia AMIF wprowadzone zostały zachęty finansowe dla przesiedlania dzieci bez opieki lub odseparowanych od rodziców⁵⁶. 13 lipca 2016 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń, w którym dzieci i młodociani narażeni na ryzyko są wskazani jako osoby kwalifikujące się do przesiedlenia⁵⁷.

Jeżeli jest to w ich najlepszym interesie, dzieci powinny być **odsyłane** do kraju pochodzenia lub łączone z członkami rodziny w innym państwie trzecim. Decyzja o odesłaniu dziecka do kraju pochodzenia powinna być zgodna z zasadą *non-refoulement* i zasadą ochrony nadrzędnego interesu dziecka, oparta na indywidualnej ocenie danego przypadku oraz podjęta w ramach sprawiedliwej i skutecznej procedury gwarantującej prawo do ochrony i braku dyskryminacji. Szczególnym priorytetem powinna być poprawa współpracy z krajami pochodzenia, w tym poprzez zapewnienie lepszych warunków poszukiwania i reintegracji rodzin. Podręcznik dotyczący powrotów⁵⁸ oraz zalecenie Komisji z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE⁵⁹ dostarczają szczegółowych wytycznych dotyczących nadrzędnego interesu dziecka. Dzieciom, które będą odsyłane, należy zapewnić szybki dostęp do odpowiednich działań (re)integracyjnych, zarówno przed wyjazdem, jak i po przybyciu do kraju pochodzenia lub innego państwa trzeciego.

⁵⁴ Migrujące dzieci są narażone na wysokie ryzyko ubóstwa i należy ponownie, w kontekście integracji, skupić się na zintegrowanym podejściu propagowanym w zaleceniu Komisji „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”. Dz.U. L 59 z 2.3.2013, s. 5-16.

⁵⁵ 11130/15.

⁵⁶ Rozporządzenie (UE) nr 516/2014 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 168-194.

⁵⁷ COM(2016) 468 final.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf.

⁵⁹ C(2017) 1600 final.

Główne działania:

W 2017 r. Komisja:

- będzie propagować integrację dzieci za pomocą dostępnych funduszy i poprzez wymianę dobrych praktyk z zakresu niedyskryminującego dostępu do usług publicznych i programów celowych.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- zapewnienia, w krótkim czasie po przyjeździe, równego dostępu do włączającej edukacji formalnej, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, oraz opracowania i wdrożenia programów ją wspierających,
- zapewnienia wszystkim dzieciom dostępu do opieki zdrowotnej w odpowiednim czasie, a także do innych podstawowych usług publicznych,
- wsparcia dzieci w przechodzeniu do dorosłości (lub odchodzeniu od opieki) poprzez dostęp do niezbędnego kształcenia i szkolenia,
- wspierania integracji społecznej we wszystkich obszarach politycznych związanych z integracją, np. poprzez priorytetowe traktowanie mieszanego, wolnego od segregacji mieszkalnictwa i włączającej edukacji,
- zwiększenie przesiedleń dzieci potrzebujących ochrony międzynarodowej do Europy,
- zapewnienia odpowiednich środków poszukiwania i reintegracji rodzin w celu zaspokojenia potrzeb dzieci, które mają być odesłane do kraju pochodzenia.

7. DZIAŁANIA PRZEKROJOWE: POSZANOWANIE I GWARANCJE DLA NADRZĘDNEGO INTERESU DZIECKA; BARDZIEJ EFEKTYWNE WYKORZYSTYWANIE DANYCH, BADANIA, SZKOLENIA I FINANSOWANIE

We wszystkich działaniach lub decyzjach dotyczących dziecka należy w pierwszej kolejności ocenić i uwzględnić jego **nadrzędny interes**⁶⁰. Jednakże na chwilę obecną przepisy większości państw członkowskich nie określają procesu wskazywania i realizacji tego wymogu, w tym w odniesieniu do trwałych rozwiązań na rzecz dzieci bez opieki w oparciu o indywidualną i interdyscyplinarną ocenę. Prawodawstwo krajowe nie zawsze też jasno określa rolę opiekuna w tym kontekście. Unia Europejska powinna udzielić dalszych wytycznych na ten temat w oparciu o standardy międzynarodowe. Miarodajna ocena nadrzędnego interesu dziecka – w ramach wskazania najbardziej odpowiedniego dla niego trwałego rozwiązania – powinna obejmować dodatkowe gwarancje proceduralne, biorąc pod uwagę ogromny wpływ tej decyzji na przyszłość dziecka⁶¹.

Ukierunkowane badania mogą również służyć pożytecznym celom. W ramach programu ramowego UE w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” przeprowadzone zostaną badania na temat sposobów uwzględnienia problematyki integracji migrujących dzieci w systemach edukacji unijnej.

⁶⁰ [Uwaga ogólna nr 14 Komitetu Praw Dziecka:](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf) http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf gwarancje proceduralne w części V wytycznych UNHCR w sprawie nadrzędnego interesu: Safe and Sound, 2014: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html> Wytyczne dotyczące ustalenia nadrzędnego interesu z 2012 r. (<http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>) oraz podręcznik UNHCR/Międzynarodowego Komitetu Ratunkowego „Field Handbook” (<http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>).

⁶¹ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, motyw 35 rozporządzenia Eurodac, motyw 33 przedmiotowej dyrektywy o procedurach azylowych, motyw 18 przedmiotowej dyrektywy w sprawie kwalifikowania, motyw 9 i art. 23 ust. 2 dyrektywy o warunkach przyjmowania.

Dzieci należy informować – z uwzględnieniem specyfiki dziecka, wieku i kontekstu – o przysługujących im prawach, procedurach i dostępnych usługach służących ich ochronie. Należy podjąć więcej działań na rzecz likwidacji luk i stosowania różnych metod informowania w celu zaspokojenia potrzeb dzieci; w tym względzie wartościowa okazuje się rola mediatorów kulturowych i tłumaczy.

Unia Europejska wzmocniła **wsparcie operacyjne** dla państw członkowskich w zakresie szkoleń, gromadzenia danych, finansowania i wymiany najlepszych praktyk. Wysiłki te będą kontynuowane w celu wsparcia realizacji wszystkich działań przedstawionych w niniejszym komunikacie.

Osoby pracujące z dziećmi i dla dzieci (np. funkcjonariusze straży granicznej, pracownicy ośrodków recepcyjnych, opiekunowie) nie zawsze są odpowiednio **przeszkolone w zakresie ochrony dzieci** i praw dziecka, a także komunikowania się z dziećmi w odpowiedni sposób uwzględniający specyfikę płci, wiek oraz kontekst. Przeznaczenie środków na szkolenia powinno być priorytetem. W 2017 r. właściwe agencje UE zwiększą wsparcie i liczbę szkoleń w zakresie ochrony migrujących dzieci.

Dane na temat migrujących dzieci są wciąż bardzo fragmentaryczne, nie zawsze są porządkowane w podziale na wiek i płeć i nie zawsze są porównywalne, co czyni dzieci i ich potrzeby „niewidzialnymi”. Ponadto nie są znane dokładne dane na temat liczby dzieci bez opieki, które zaginęły lub uciekły z ośrodków recepcyjnych i opiekuńczych⁶². W skoordynowany sposób gromadzi się jedynie dane dotyczące dzieci ubiegających się o azyl. Potrzebne są bardziej szczegółowe dane dotyczące wszystkich migrujących dzieci, aby dostarczyć informacji na potrzeby kształtowania polityki, lepiej ukierunkować usługi wsparcia i przygotować plany na wypadek nieprzewidzianych okoliczności⁶³ zgodnie z deklaracją nowojorską w sprawie uchodźców i emigrantów z dnia 19 września 2016 r.⁶⁴. W tym celu Centrum Wiedzy Komisji na temat Migracji i Demografii przygotowuje repozytorium danych na temat migrujących dzieci⁶⁵. Przed końcem 2017 r. Komisja rozpocznie również konsultacje na temat ewentualnych udoskonaleń systemu gromadzenia danych dotyczących dzieci i migracji na poziomie UE, w tym na podstawie rozporządzenia dotyczącego statystyki z zakresu migracji⁶⁶ oraz wytycznych z 2011 r.^{67,68} w celu poprawy zasięgu, dostępności oraz poziomu dezagregacji tych danych.

Fundusze UE przyczyniają się do ochrony migrujących dzieci i wspierają **zintegrowane systemy ochrony dzieci**. Jednakże zwiększenie odsetka dzieci w ogólnym napływie migrantów wymagałoby

⁶² W 2013 r. przeprowadzone przez Komisję badanie: „Missing Children in the European Union: mapping, data collection and statistics” (*Zaginione dzieci w Unii Europejskiej: mapowanie, gromadzenie danych i statystyka*) dostarczyło danych na temat liczby zaginionych dzieci bez opieki w 12 państwach członkowskich. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

⁶³ Np. wycofywanie wniosków o ochronę międzynarodową, sprawy w toku, decyzje o nadaniu lub cofnięciu statusu i przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego.

⁶⁴ <https://refugeesmigrants.un.org/declaration> – część II Commitments that apply both to refugees and migrants (*Zobowiązania dotyczące zarówno uchodźców, jak i migrantów*), ust. 40.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography>.

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0223>. Rozporządzenie (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164-173.

⁶⁷ Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship (*Pierwsze pozwolenia wydawane z innych powodów w podziale na powody, okres ważności i obywatelstwo*) na stronie http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁸ Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship (*Pierwsze pozwolenia wydawane z innych powodów w podziale na powody, okres ważności i obywatelstwo*) na stronie http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

również priorytetowego traktowania ich potrzeb stosownie do skali zjawiska w programach krajowych państw członkowskich w ramach AMIF oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF). Problematyka ochrony jest uwzględniana we wszystkich interwencjach kryzysowych wspieranych przez instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych. Inne fundusze UE, w tym europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, takie jak Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, a także Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”), a także program „Prawa, Równość i Obywatelstwo”⁶⁹, powinny być w większym stopniu wykorzystywane do wspierania przyjmowania, integracji, edukacji i szkolenia lub dostępu do gwarancji proceduralnych. Należy zarazem zapewnić, by niezbędne finansowanie UE obejmowało wymóg ochrony dzieci, co zobowiązywałoby organizacje mające bezpośredni kontakt z dziećmi do zapewnienia, by ich pracownicy zostali zweryfikowani i posiadali odpowiednie kwalifikacje oraz by obowiązywały procedury i mechanizmy sprawozdawcze, a także środki z zakresu rozliczalności.

Państwa członkowskie dysponują obszerną bazą wiedzy i **dobrych praktyk** w zakresie ochrony migrujących dzieci, którą należy się dzielić na poziomie lokalnym i krajowym.

Komisja wreszcie zapewni ściśle monitorowanie realizacji wszystkich odpowiednich aspektów prawa UE, w tym w szczególności przestrzegania obowiązków w zakresie praw podstawowych i zabezpieczeń związanych z prawami dziecka⁷⁰.

Główne działania:

Począwszy od 2017 r., Komisja i agencje UE:

- zapewnią dodatkowe szkolenia, wytyczne i narzędzia dotyczące oceny nadrzędnego interesu dziecka,
- rozpoczną konsultacje na temat ewentualnych udoskonaleń dotyczących obecnego sposobu gromadzenia danych dotyczących migrujących dzieci na szczeblu UE, w tym w oparciu o rozporządzenia dotyczące statystyki z zakresu migracji na rok 2011, a Centrum Wiedzy Komisji na temat Migracji i Demografii przygotuje repozytorium danych na temat migrujących dzieci,
- będą wymagały, aby organizacje mające bezpośredni kontakt z dziećmi posiadały wewnętrzną politykę ochrony dzieci, co będzie warunkiem otrzymania środków z funduszy UE,
- będą gromadziły i rozpowszechniały dobre praktyki w zakresie ochrony migrujących dzieci za pośrednictwem internetowej bazy danych.

Państwa członkowskie zachęca się do:

- zapewnienia, by wszystkie dzieci otrzymywały odpowiednie informacje na temat przysługujących im praw i procedur w przyjazny dziecku sposób oraz z odpowiednim uwzględnieniem specyfiki wieku i kontekstu,
- zapewnienia, by osoby pracujące z migrującymi dziećmi – od chwili przekroczenia przez nie granicy UE do czasu integracji lub powrotu – zostały odpowiednio przeszkolone i by korzystano z usług specjalistów do spraw ochrony dzieci w stosownych przypadkach,
- priorytetowego traktowania migrujących dzieci w ramach programów krajowych AMIF i

⁶⁹ Dokument informacyjny na temat finansowania UE w celu ochrony migrujących dzieci, Europejskie forum na rzecz praw dziecka z 2016 r. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=19748.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/acquis_rights_of_child.pdf.

Wewnętrznego Funduszu Bezpieczeństwa, korzystania z innych komplementarnych funduszy UE oraz zapewnienia, by finansowane organizacje posiadały politykę ochrony dzieci,

- stymulowanie gromadzenia w większym stopniu zdezagregowanych danych oraz danych statystycznych na temat migrujących dzieci.

8. WNIOSKI

Poczyniono postępy w zakresie planu działania dotyczącego małoletnich bez opieki na lata 2010–2014, w tym w odniesieniu do ram prawnych ochrony migrujących dzieci, które przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego komunikatu. Państwa członkowskie dysponują ponadto obszerną bazą wiedzy i dobrych praktyk w zakresie ochrony migrujących dzieci, którą należy się szeroko dzielić. Konieczne są jednak dalsze konkretne działania na rzecz lepszej ochrony **wszystkich migrujących dzieci**, aby móc odpowiednio reagować na obecne wyzwania.

Dlatego też potrzeba **zdecydowanych, wspólnych i skoordynowanych wysiłków** w zakresie realizacji kluczowych działań krótkoterminowych określonych w niniejszym komunikacie na **szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym**, w tym we współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i organizacji międzynarodowych. Szybkie zatwierdzenie przez prawodawców propozycji reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, które zawierają szereg przepisów dotyczących konkretnie poprawy ochrony dzieci i innych osób wymagających szczególnego traktowania, zapewniłoby dodatkową ochronę praw migrujących dzieci; państwa członkowskie będą musiały pilnie tego dokonać.

Państwa członkowskie pełnią wiodącą rolę w zapewnianiu ochrony migrujących dzieci, a Komisja będzie wspierać je w oparciu o działania przedstawione w niniejszym komunikacie, w tym poprzez zapewnienie większej liczby szkoleń, poradnictwa, wsparcia operacyjnego i dostępnych środków finansowych. Wzmocniona zostanie również współpraca między agencjami UE, a także współpraca z organami krajowymi, agendami ONZ i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w tej dziedzinie. Komisja będzie ściśle monitorować realizację działań określonych w niniejszym komunikacie oraz składać regularne sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.