



AVRUPA'DA KAYIP MÜLTECİ VE GÖÇMEN ÇOCUKLAR

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi

Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu

MISSING REFUGEE AND MIGRANT CHILDREN IN EUROPE

Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons

DISPARITIONS D'ENFANTS RÉFUGIÉS OU MIGRANTS EN EUROPE

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

أطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا

الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا

تقرير لجنة الهجرة و اللاجئين والمشردين

Av. Serap YAŞAR
İstanbul Milletvekili



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR



AVRUPA'DA KAYIP MÜLTECİ VE GÖÇMEN ÇOCUKLAR

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi

Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu

MISSING REFUGEE AND MIGRANT CHILDREN IN EUROPE

Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons

DISPARITIONS D'ENFANTS RÉFUGIÉS OU MIGRANTS EN EUROPE

Assemblée Parlementaire du Conseil de L'europe

Rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

أطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا

الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا

تقرير لجنة الهجرة و اللاجئين والمشردين

Av. Serap YAŞAR

İstanbul Milletvekili



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

“Avrupa’da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar”
başlıklı bu rapor Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi
Türk Delegasyonu Üyesi Raportör, İstanbul Milletvekili
Av. Serap YAŞAR tarafından hazırlanmıştır.

ÖN SÖZ

Bariş, istikrar ve güvenlik; hem toplumların ve bireylerin üzerinde ittifak ettikleri hem de tüm halkların içinde bulunmayı arzu ettiği ortamı tanımlayan temel değerler arasında yer almaktadır. Ne var ki her geçen gün baş döndürücü gelişmelere sahne olan dünyamızda bu değerleri zedeleyen ve anlamını örseleyen, yüzleşmek ve çözüm aramak zorunda kaldığımız ciddi meselelerin olduğu bir gerçektir. Terör, savaş, şiddet gibi sorunlar insanlığın geleceğini tehdit etmekle kalmamakta, ortaya çıkardıkları göçmen ve mülteci akımları ile tüm dünyanın gözü önünde çok büyük insani meselelere ve dramlara yol açmaktadır. Bu insani dramların belki de en sessiz, en derin ama bizleri en çok yaralayan boyutunu ise şüphesiz mülteci ve göçmen çocukların durumu teşkil etmektedir.

Son dönemde, Avrupa Konseyi'nin temelini oluşturan değerler hilafına, Avrupa'da ırkçılık zirveye çıkmakta, İslam düşmanlığı giderek güçlenmekte ve yabancı düşmanlığı had safhaya ulaşmaktadır. Avrupa'nın içine düştüğü bu kabul edilemez durumdan etkilenen grupların başında ise göçmen ve mülteci çocuklar gelmektedir.

Birleşmiş Milletler başta olmak üzere bazı uluslararası kuruluşlar ile göç konusunda sahada çalışan sivil toplum kuruluşları, Avrupa'ya gelen göçmen ve mülteci çocukların kaybolmaları hususunda ürkütücü veriler ve analizler sunsalar da, bu çocukların yolculukları sırasında ailelerinden koparak kaybolmalarının engellenmesi, kayıpların bulunması ve meselenin temel nedenlerinin bertaraf edilmesi konusunda bir taraftan gerçekçi ve somut çözüm önerilerinin ve etkin mekanizmaların ortaya koyulmaması, diğer taraftan Avrupa ülkeleri arasında güçlü bir dayanışma olmayışı, meseleyi vicdanlarımızı sızlatan ciddi bir insan hakları sorunu ve trajedisi hâline getirmektedir.

Avrupa'daki hükümetler ve uluslararası kuruluşların son derece ihmalkâr davrandığı bu sorun, çocukların üstün yararı ilkesi merkeze alınarak hem gerçekçi hem de insani ve vicdani bir şekilde ele alınmalı; hükümetler ve uluslararası kuruluşlar üzerlerine düşen görev ve çözüm önerilerini açıkça ortaya koyarak gereken somut adımları ivedilikle atmalıdır.

Bu çerçevede, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Türk Delegasyonu Üyesi ve İstanbul Milletvekili Sayın Serap YAŞAR'ın bu hassas meseleyi ele aldığı "Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar" başlıklı kapsamlı ve değerli raporu için kendisine teşekkür ederim.

İnanıyorum ki bu rapor, insani bir trajedi hâline gelen kayıp mülteci ve göçmen çocuklar sorununa çözüm bulma noktasında önemli bir katkı teşkil edecek, uluslararası ve ulusal platformlarda bu konu hakkındaki tartışma ve çalışmalarda referans kaynaklardan biri olacaktır.

Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

GİRİŞ

Bugün dünya genelinde daha önce eşi görülmemiş biçimde, 79,5 milyon zorla yerinden edilmiş kişi bulunmakta ve bunların 26 milyonunu, yarısı 18 yaşın altındaki çocuklar olmak üzere mülteciler oluşturmaktadır. 2019 sonu rakamlarına göre dünya nüfusunun yüzde 1'i çatışma ve karışıklıklardan dolayı yer değiştirmiş durumda, bu rakamın yüzde 40'ı çocuk...

Bu çocukların büyük bir kısmı ailelerinden ayrı veya refakatsiz olarak Avrupa ülkelerinde bulunmakta. Bu durum mülteci dramı içinde görünmez ancak yürek burkan bir başka dramın yaşanmasına neden olmakta; Avrupa'da kayıp mülteci ve göçmen çocuklar ve başlarına gelebilecek korkunç ihtimaller...

Evlerini, ailelerini, arkadaşlarını yani kendilerine yakın olan herkesi kaybeden ve şimdiye kadar alışkın oldukları düzenden ayrı kalan çocuklar, bu insani krizin insan hayatı üzerinde yarattığı çarpıcı etkilerin en belirgin sembolleridir diyebiliriz.

Göç yolundaki çocuklar, göçmenler ve sığınmacıların en zayıf grubudur. Başlarına gelebilecek birçok tehlikeye karşı özel korunmaya ihtiyaçları vardır. Özellikle refakatsiz olduklarında daha savunmasızdırlar. Birçoğunun kaydı ve refakatçisi bulunmadığı için tüm kötü senaryolara açıktırlar. Yol boyunca ve vardıkları yerlerde, güvenlik açıklarından dolayı fiziksel, psikolojik ve cinsel istismarın yanı sıra diğer şiddet türlerine, sömürüye ve insan ticaretine daha fazla maruz kalırlar.

Refakatsiz göçmen çocukların maruz kaldığı muazzam risklere rağmen, göç yolunda kaybolan bu çocukların çoğunluğu kayıp olarak rapor edilmediklerinden kayboluşlarının bilinirliği de azdır.

Avrupa'da neredeyse her iki dakikada bir çocuğun kaybolduğu tahmin edilmekte, küresel olarak ise günde bir kayıtlı göçmen çocuğun kaybolduğu ya da öldüğü Birleşmiş Milletler tarafından rapor edilmektedir. Europol'ün vermiş olduğu ilk rakam 2016 yılında 10 bin iken, Avrupa Göç Ağı'nın (EMN) 2018 verilerine göre 2014-2017 yılları arasında Avrupa'da 30.000'den fazla göçmen çocuk kaybolmuştur. Rapor çalışmalarımız sırasında Avrupa Parlamenter Araştırma ve Belge Merkezi (ECPRD) aracılığıyla bu merkeze üye 54 ülkenin ulusal parlamentolarına gönderdiğimiz ankete cevap veren 32 ülkeden gelen sonuçlara göre 2019 yılı itibarıyla 100 binden fazla göçmen çocuk Avrupa ülkelerine geldikten

sonra kaybolmuştur. Devletlerin ankete verdikleri cevaplar çoğu ülkenin kayıp mülteci ve göçmen çocuk rakamlarını sağlayabildiğini göstermek bakımından umut verici olsa da rakamın dramatikliği endişelerimizde ne denli haklı olduğumuzu göstermiştir. Rakamın yüksekliğine karşın uzmanlar gerçek sayının çok daha yüksek olduğu ve sadece buz dağının görünen yüzü olduğunda hem fikir; ancak raporlama eksikliğinden ve verilerin karşılaştırılabilir ve sistematik bir şekilde toplanmamasından dolayı daha gerçekçi bir rakamın elde edilmesi son derece zor. Suç faaliyetleri, standardın altında kabul koşulları, gözaltına alınma korkusu, toplu geri dönüşler veya geri gönderme ve etkin bir vesayetin eksikliği çocukların kaybolmalarının en önemli sebepleridir. Tüm bu kırılğanlıkları dikkate alınarak, mülteci ve göçmen çocukların kaybolmalarının önüne geçmek ve kayboldularsa bulmak ve akıbetlerini öğrenmek amacıyla Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinde “Avrupa’da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar” raporunu hazırladık. Raporumuz 30 Ocak 2020 tarihinde AKPM Genel Kurulunda her görüş ve gruptan parlamenterin olumlu oyunu alarak kabul edildi. İhtimaller, rakamlar ve çözüm önerileri ilk defa bu raporla resmî kayda girdi.

Bu vesileyle çalışmalarımıza en büyük desteği veren, mazlum ve mağdurların hamisi Cumhurbaşkanımız Sayın Recep Tayyip Erdoğan’a şükran ve minnetlerimi sunarım.

Türkçe, İngilizce, Fransızca ve Arapça olmak üzere raporun dört dile çevirisini içeren elinizdeki bu kitabın, ulusal parlamentolar ve geniş kitlelere ulaşarak, boyutları büyük ancak farkındalığı küçük bu yaralı konuyu dünya gündemine taşıyacağına, kamuoyunun duyarlılığını arttırarak sorunun çözümüne büyük katkıda bulunacağına inanıyorum. Bu kitabın basımında değerli desteğini esirgemeyen Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Mustafa Şentop’a teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca raporun hazırlanışı sırasında özveriyle çalışan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dış İlişkiler ve Protokol Başkanlığına, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonunun çok kıymetli sekreteryasında görevli Rudiger Dossow, Olga Kostenko ve Penelope Denu’ya ve danışmanlarım Dr. Ayşen Altıntepe ve Murat Taşkın’a verdikleri içtenlikli katkı sebebiyle hassaten teşekkür ederim.

Av. Serap YAŞAR
İstanbul Milletvekili
AKPM Türk Delegasyonu Üyesi



*Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Genel Kurulu, Strazburg, 30 Ocak 2020

AVRUPA'DA KAYIP MÜLTECİ VE GÖÇMEN ÇOCUKLAR

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi

Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ (Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP)	5
GİRİŞ (Serap YAŞAR)	7
Karar 2324 (2020)	
Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar	15
Tavsiye Kararı 2324	
(2020) Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar	21
Raportör Sayın Serap YAŞAR'ın Açıklayıcı Memorandumu	23
1. Giriş	23
2. Kayıp mülteci ve göçmen çocukların kategorileri	24
2.1. Yaş kategorileri	24
2.2. Refakatli ve refakatsiz çocuklar	25
2.3. İstemli ve istemsiz ortadan kaybolma	27
2.4. Kayıtlı ve belgesiz çocuklar	28
3. Ulusal eylem	29
4. Uluslararası eylem	29
4.1. Birleşmiş Milletler	29
4.2. Interpol	30
4.3. Avrupa Birliği	33
4.4. Kızılhaç ve Kızılay	33
4.5. Sivil Toplum Örgütleri	35
4.6. Avrupa Konseyi (AK)	37
5. Sonuç	35



Karar 2324 (2020)¹

Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar

Parlamentar Asamble

1. Parlamenter Asamble, 2014 ila 2018 yılları arasında dünya çapında her gün bir kayıtlı göçmen çocuğun kayıp veya ölü olarak bildirildiği BM raporlarından derin kaygı duymaktadır. Parlamenter Asamble, bu verinin buzdağının ucu olduğunun ve gerçekte daha fazlasının başka bir ülkede sığınak arama sırasında ölmüş veya kaybolmuş olduğunun, fakat bu kaybolmaların kayıt altına alınmadığının farkındadır. Parlamenter Asamble; Europol'un Ocak 2016'da Avrupa'da 10,000 göçmen küçüğün kaybolduğu ve Alman yetkililerin 9000 göçmen küçüğün Almanya'da kayıp olduğu beyanlarına dikkat çeken Avrupa'daki refakatsiz küçüklerin korunmasını uyumlaştırmaya ilişkin 2136 (2016) sayılı Karar'ına atıf yapar. Bu rakamların kayda değer ölçüde azalmadığı görülmekte ve kayıp mülteci ve göçmen çocukların durumuna ilişkin ciddi uluslararası farkındalık eksikliği sürmektedir.

2. Çocuklar, göçmenler ve sığınmacıların özellikle korumasız bir grubudur ve bu sebeple yolculukları boyunca karşılaştıkları şiddet, cinsel istismar, insan kaçakçılığı ve sömürü gibi birçok tehlikeye karşı özel korunmaya ihtiyaç duyarlar. Göçmen ve mülteci çocuklara yönelik şiddet biçimlerinin çoğu; onları her şeyden önce çocuk, daha sonra göçmen ve mülteci olarak hak ettikleri koruma ve bakımdan daha da uzaklaştıran gizli ağlarda "yok olup" ortadan kaybolmalarına neden olmaktadır. Ulusal parlamentolar ve üye ülkelerin hükümetleri göçmen ve mülteci çocukların kaybını önlemek için çocuğun üstün yararı neyi gerektiriyorsa onu yapmalı, böylece onların yaşamlarına, manevi ve zihinsel bütünlüklerine olan riskleri azaltmalıdır.

¹ 30 Ocak 2020 tarihli Asamble görüşmesi (8'inci oturum) (Bkz. Doc. 15026, Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu, Raportör: Sayın Serap Yaşar ve Doc. 15032 Sosyal İşler, Sağlık ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu Görüş Raporu, Raportör: Lord Touhig). Metin, Asamble tarafından 30 Ocak 2020 tarihinde (8'inci oturum) kabul edilmiştir.

3. Suç faaliyetleri, çocuk göçmenlerin ortadan kaybolmasının tek nedeni olmaktan uzaktır. Standardın altında kabul koşulları, gözaltına alınma korkusu, toplu geri dönüşler veya geri gönderme ve iyi bir vesayetin eksikliği, diğerler sebeplerin yanı sıra, çocukların ideal varış yerlerine yardımsız ulaşma ümidiyle ya tek başlarına ya da küçük gruplar halinde kaybolmaları için ek sebeplerdir. Dolayısıyla bu faktörler çocukların daha fazla travma, şiddet ve istismara maruz kaldıkları bir tuzağa dönüşmektedir.

4. Asamble, tüm Avrupa Konseyi üye Devletlerinin Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne taraf olduklarını ve bu nedenle çocukların refahları için gerekli tüm koruma ve özeni sağlayarak çocukların yüksek yararını başlıca unsur olarak değerlendirmeleri gerektiğini hatırlatır. Bu anlamda, üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:

4.1. Statülerine bakılmaksızın tüm mülteci ve göçmen çocuklara en yüksek koruma sağlanmalıdır.

4.2. Çocuk göçmenler ve mülteciler için kabul koşulları ve bakım, çocukların korunmasına ilişkin özel gereksinimleri göz önünde bulundurularak temel hak ve ihtiyaçları karşılamalı ve çocuklar hiçbir şekilde gözaltına alınmamalıdır.

4.3. Mülteci ve göçmen çocuklar mümkün olduğunca aileleri ile birlikte yerleştirilmelidir. Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 22. maddesine uygun olarak birbirinden ayrılmış mülteci ve göçmen aileleri bir araya getirmek için her çaba gösterilmez.

4.4. Bir göçmen veya mülteci çocuğun kaybolması durumunda, ebeveynler, aile üyeleri ve arkadaşlara çocuk koruma kurumları ve polisle iletişime geçecekleri gerekli bilgi ve araçlar verilmelidir. Çocuk mülteci ve göçmenlere ayrıca, çocuk koruma kurumları veya polis ile iletişime geçme durumları olduğunda bunu yapabilmeleri için gereken bilgi ve imkân verilmelidir. Polis ve çocuk koruma kurumları kayıp çocuk mülteci ve göçmen vakalarına cevap verecek şekilde eğitilmelidir.

4.5. Okullar, kabul merkezleri ve mülteci ve göçmen çocukların barınmasından ve ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu olanlar, çocuk kaybolduğunda çocuk koruma kurumları ve polisi hemen bilgilendirmelidir.

4.6. Göçmen ve mülteci çocukların kaybolmalarıyla ilgili araştırmalar desteklenmeli ve teşvik edilmeli ve bu alandaki politika ve uygulamalara katkı vermeye hizmet etmelidir.

4.7. Çocuklar dâhil olmak üzere mülteci ve göçmenlerden kayıp mülteci ve göçmen çocuk sorununa karşılık olarak gelen geri bildirimler, ulusal insan hakları kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin yardımı ile uygun, kullanılabilir ve güvenli bir şekilde dikkate alınır. Bu göç ve mülteci statüsü prosedürlerini geciktirmemeli, engellememeli ve olumsuz etkiye bulunmamalıdır.

4.8. Basılı, görsel-işitsel ve sosyal ağlar da dâhil olmak üzere ulusal ve bölgesel medya, mülteci ve göçmen çocukların ortadan kaybolması ile ilgili duruma karşı uyarılmalı ve dağıtılan bilginin polis prosedürlerine veya kişisel mahremiyet hakkına müdahale etmemesi temin edilerek, kayıplar hakkında farkındalık sağlanmalı ve kayıp çocukların bulunmasına yardım etmek için uygun eylemler başlatılmalıdır. Parlamenter Asamble, ailelerin birleşmesi amacıyla kayıp çocukların aranması ve kayıpların engellenmesine yönelik iyi uygulama veri tabanını çeşitli medya kaynakları aracılığıyla yayımlayarak örnek teşkil etmelidir.

4.9. Çocuk mülteci ve göçmenlerin kaybolmasını engellemek için kolluk ve adli makamlar arasındaki uluslararası iş birliği, Interpol, Schengen Bilgi Sistemi (SBS), Europol ve Eurojust aracılığıyla ve karşılıklı hukuki iş birliği yoluyla artırılmalıdır. Kaybolan çocuk mülteci ve göçmenler, Interpol'ün sarı bültenlerine dâhil edilmeli ve SBS'de ihbar konusu yapılmalıdır.

4.10. Kayıp çocukları bulmaya yardım eden sivil toplum kuruluşları çalışmalarında desteklenmeli; bu çalışmalar engellenmemeli veya yanlış kullanılmamalıdır. Bu organizasyonların farkındalık yaratma kampanyaları ve Kayıp Çocuklar Avrupa gibi yardım hatları finansal ve insan kaynakları açısından desteklenmelidir. Üye Devletlerin ulusal mevzuatlarında, kayıp mülteci ve göçmen çocuklar alanında çalışan sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerini kolaylaştıran hükümler yer almalıdır.

4.11. Mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasını engellemek için gerekli mali fonlar sağlanır.

5. Belgesiz çocuk göçmenler aşırı derecede korumasızdır çünkü yasaların ve korumasından yoksundurlar. Göçmen çocukların belgesiz olma veya kalmaya devam etme durumunu engellemek için, üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:

5.1. Belgesiz göçmen çocukların yetkililerle ilk temasında etkin ve uygun bir yöntemle kayıtları yapılmalı ve isim, doğum yeri ve tarihi, ebeveynlerinin adı, biyometrik yüz resmi, dijital parmak izi ve diğer tanımlayıcı bilgileri kaydedilerek, değiştirilmiş Kişisel Verilerin Otomatik İşlenmesine Dair Bireylerin Korunması Sözleşmesi'nin (ETS N° 108) hükümleri dikkate alınarak kimliği tespiti yapılmalıdır. Kayıt, biometrik verinin alımı ve tanımlama sırasında, çocukların insan haklarının korunmasına ve çocuğun üstün yararına, özel koruma önlemlerine başvurma dâhil olmak üzere, gerekli özen gösterilmelidir. Söz konusu çocuklar, bu verinin nasıl kullanılacağı konusunda bilgilendirilmelidir. Parmak izi alınırken hiçbir şekilde fiziksel ve psikolojik kuvvet kullanılamaz.

5.2. Belgesiz çocuk göçmenlere dair kayıt ve kimlik tespiti verileri toplandıktan sonra, bu bilgiler Interpol, SBS, Frontex ve ikili anlaşmalar aracılığıyla paylaşılmalıdır. Bu, göçmen çocukların bir ülkede kayıtlıyken başka bir ülkede kayıp kabul edilmeleri ihtimalini azaltmaya yardım edecektir.

5.3. Kayıp kimlik belgeleri, Interpol'ün Çalınmış ve Kayıp Seyahat Dokümanları veri tabanına kaydedilmelidir.

5.4. Fiziksel ve zihinsel engeli kendisini ifade etmesini engelleyen çocuklar dâhil bilhassa özel ihtiyaçları olan belgesiz mülteci ve göçmen çocuklara, uygun görülen özel, kişiye özgü tıbbi ve psikolojik bakım verilmelidir.

6. Refakatsiz ve ayrılmış çocuk mülteci ve göçmenler özellikle korumasızdır çünkü yakın aile üyelerinin veya ebeveynlerinin bakımından ve korumasından uzaktırlar. Bu anlamda, üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:

6.1. Mülteci ve göçmen aileleri birleştirme amacıyla, ebeveynlerin veya diğer aile üyelerinin bulunması için aktif araştırma yapılmalıdır. Avrupa'da "aile birleşiminin kolaylaştırılması ve aile üyelerinin etkin ve insan haklarına uygun şekilde birleşimini teminen

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile iş birliği artırılmalıdır.

6.2. Çocuk alındığı gibi en kısa zamanda, uygun şekilde eğitilmiş bir vasi birey atanır. Göçmen statüsü prosedürleri, göçmen ve mülteci çocuklar için mümkün olan en kısa zamanda ve etkili başvuru ve adil prosedür hakkı gözetilerek gerçekleştirilir.

6.3. Refakatsiz çocuk mültecilere ve göçmenlere atanan vasilere, çocuk kaybolduğunda hemen çocuk koruma hizmetleri ve polisle bağlantı kurmaları için etkin ve kolay erişilebilir bir mekanizma (yardım hatları gibi) sağlanmalıdır.

6.4. Yaşam koşullarının standart altı olduğu, çocuklar ve üstün yararları için yeterli ilginin sağlanmadığı ve gelişmenin öngörülmediği yerlerdeki hassas durumdaki mülteci ve göçmen çocukların (örneğin refakatsiz çocuklar) diğer Avrupa ülkelerine hızlıca ve insani şekilde yeniden yerleştirilmeleri sağlanmalıdır.

7. Çocuk mülteci ve göçmenlerin kaybolmasının engellenmesine yönelik tedbirler, aile, vasi, okul, işveren, barınak veya başka yapılardan bilinçli kaçışları dikkate alınmalıdır. Bu anlamda, üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:

7.1. Kabul tesisleri korunaklı ve açık olmalı ve en azından temel sağlık ve güvenlik standartlarını karşılamak için gerekli kaynakları ihtiva etmeli ve uzman personel, genellikle derin bir travma geçirmiş ve özel ihtiyaçları olan çocuk mültecilerin ve göçmenlerin bakımı konusunda yeterli eğitimi almış olmalıdır.

7.2. Çocuk göçmenlerin iltica taleplerinin reddedilmesi muhtemel olduğunda, özellikle uluslararası koruma statüsünün reddedildiğinin bildirilmesi yakın olduğunda, kaçmalarının engellenmesi amacıyla çocuk göçmenlere ilave koruma ve danışmanlık verilmelidir. Geldikleri ülkeye veya güvenli üçüncü bir ülkeye dönmeleri, çocuklara uyarlanmış uygun yardımla gerçekleştirilmeli ve prosedürün tüm aşamalarında bu çocuk dostu bilgiler iletilmelidir. Kız çocukları kaçakçılığa ve cinsel istismara karşı çok korumasız olduğundan kaçma riski olan kız çocuklarının korunmasına özel dikkat gösterilmelidir.

7.3. Toplumsal cinsiyete duyarlı politikalar geliştirilmeli ve toplumsal cinsiyete duyarlı tesisler, mesela ayrı ve güvenli konutlar, çocuk mülteci ve göçmenler için hazır edilmelidir.

8. Uluslararası Göç Örgütü'nün Kayıp Göçmenler Projesini memnuniyetle karşılayan AKPM, kayıp çocuk mülteci ve göçmenler meselesinin ulusal makamlar nezdinde daha fazla dikkat ve çaba gerektirdiğini kabul eder. Uluslararası, ulusal ve bölgesel medya, kayıp çocuklar sorununun boyutu ve önemi konusundaki farkındalığı arttırmak ve kayıp göçmen ve mülteci çocukları bulmak ve bulunduklarında korunmalarına yardımcı olmak için teşvik edilmelidir. AKPM ayrıca, ulusal parlamentoları, kayıp mülteciler ve göçmenler hakkında, özellikle çocuklara odaklanan bir parlamenter komiser veya genel raportör atamaya davet eder.

9. Yüksek sayıda göçmen ve mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerin, çocukların kaybolmasını etkili bir şekilde engelleyici araçlara sahip olamayabileceğinin farkında olan AKPM, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletleri, ortadan kaybolmaları mümkün olduğunca önlemek için teknik ve mali yardım sağlamaya ve ayrılmış mülteci ve göçmen ailelerin aile birleşimini kolaylaştırmaya davet eder.

Tavsiye Kararı 2324 (2020)²

Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar

Parlamentar Asamble

1. 2324 sayılı Avrupa'daki kayıp mülteci ve göçmen çocuklar hakkındaki Kararına atfen, Parlamentar Asamble çocuk mülteci ve göçmenlerin kaybolmalarının engellenmesinin ve kayıp çocukların şiddet, taciz, insan ve organ kaçakçılığı kurbanı olmalarının önlenmesi amacıyla bulunmaları için gereken her şeyin yapılmasının önemini vurgular.

2. Avrupa Konseyi'nin kayıp mülteci ve göçmen çocukları yönelik özel bir eylemi olmamakla birlikte, bazı Avrupa Konseyi organları mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasının engellenmesinde katma değer sağlayabilirler. Bu sebeple Parlamentar Asamble, Bakanlar Komitesine;

2.1. Üye Devletleri, insan kaçakçılığı ve cinsel suiistimal bağlamında çocuk mülteci ve göçmenlerin kaybolmalarının önlenmesindeki ulusal tecrübelerini paylaşmak üzere, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi (CETS No. 197) ile Çocukların Cinsel Suiistimal ve Cinsel İstismara karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesine (CETS No. 201) taraf olmaya davet etmeyi,

2.2. Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesine (ETS No. 30) taraf Devletleri, kayıp mülteci ve göçmen çocuklar ile kimliği tespit edilememiş ölmüş çocuklara ilişkin, örneğin Interpol'ün siyah ve sarı bültenleri ile Schengen Bilgi Sisteminden faydalanarak, bilgi değişimi ve karşılıklı yardım için eşgüdümlü stratejileri değerlendirmeye davet etmesini,

2.3. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin çalışmalarını, özellikle de refakatsiz mülteci çocuklar ve bölgesel ve yerel makamların rolü ve sorumlulukları hakkındaki 428 sayılı Kararı ve 414 sayılı Tavsiye Kararını takdir etmesini ve bu konu

² 30 Ocak 2020 tarihli Asamble görüşmesi (8'inci oturum) (Bkz. Doc. 15026, Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu, Raportör: Sayın Serap Yaşar ve Doc. 15032 Sosyal İşler, Sağlık ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu Görüş Raporu, Raportör: Lord Touhig). Metin, Asamble tarafından 30 Ocak 2020 tarihinde (8'inci oturum) kabul edilmiştir.

ile sokakta yaşıyan/çalışan çocukların toplumsal entegrasyonu, özellikle çocukların kaybolmasını engellemek için tedbirlere ilişkin 271 sayılı Kararında ortaya koyduđu üzere, göçmen sokak çocukları konularını ele almaya devam etmesi için cesaretlendirmesini,

2.4. Avrupa Konseyi Çocuk Hakları geçici Komisyonunu (CAHENF), vasilik üzerine çalışmaları ve CM/Rec(2007)9 sayılı Bakanlar Komitesinin üye Devletlere refakatsiz göçmen çocuklar için projeler konusunda Tavsiyesinin gözden geçirilmesi bağlamında göçmen çocukların kaybolmasının engellenmesi konusundaki politikalarını gözden geçirmeye davet etmesini,

tavsiye eder.

3. Avrupa Konseyi Mülteci ve Göçmen Çocukların Korunması Eylem Planı (2017-2019) çerçevesinde savaş, şiddet ve zulümden kaçan çocukları korumak için yapılan somut eylemleri tanıyarak, eşliksiz çocuklara Planda verilen özel önemi över. Asamble, Bakanlar Komitesi'nden Planın değerlendirilmesine ve izlenmesine yüksek öncelik verilmesini, Plan çerçevesinde geliştirilen araçların tanıtımının ve kullanımının desteklenmesini ister. Hâlihazırda başarılımış çalışmaların devamının sağlanması amacıyla bu alana yeniden öncelik verilmelidir.

Raportör Sayın Serap YAŞAR'ın Açıklayıcı Memorandumu

1. Giriş

1. Çocuklar en savunmasız göçmen ve sığınmacı grupları arasındadır ve bu nedenle özellikle, şiddete, cinsel istismara, insan ticaretine ve sömürüye karşı korunmaya muhtaçtır. Europol 2016 yılında Avrupa'da yaklaşık 10.000 kayıtlı çocuk göçmenin kayıp olduğunu belirtmiş³ ve bu dönemde bu çocukların korunması çağrıları siyasi gündemde ön plana çıkmıştır. Yine de, mülteci ve göçmen çocukları koruma çabaları yetersiz kalmaktadır. Avrupa'da neredeyse her iki dakikada bir çocuğun⁴ kaybolduğu tahmin edilmekte ve küresel olarak ise günde kayıtlı bir göçmen çocuğun kaybolduğu ya da öldüğü rapor edilmektedir.⁵

2. Bu gerçekler, Avrupa'daki kayıp mülteci ve göçmen çocuklarla ilgili bir rapor için 2017'de harekete geçmemi sağladı (Doc. 14417). Bu konuda raportör olarak görevlendirildikten sonra, ulusal politikalar hakkında daha fazla bilgi almak için Avrupa Parlamento Araştırma ve Belgelendirme Merkezine (ECPRD) bir anket gönderdim. Bu raporda dikkate alınan ve AS/Mig/Inf (2019)12 belgesinde özetlenen 4067 numaralı ECPRD anketine verilen cevaplar için minnettarım. Cevapların sayısının yüksek olması ulusal parlamentoların bu konuyu ciddiye aldığını göstermektedir ve bu durum, raporun sonuçlar kısmına yansıtılmıştır.

3. Ayrıca üye olmayan devletlerin ECPRD bağlantılarının bu ankete cevap vermiş olmasını takdir ediyorum. Avrupa'daki mülteci ve göçmenlerin hemen hemen hepsi Avrupa dışındaki ülkelerden gelmektedir. Kayıp mülteci ve göçmenlerin içinde bulundukları durum küresel bir boyuta sahiptir.⁶ Mülteci ve göçmen çocukların genellikle bir ülkeden diğerine geçerken kaybolduğu da dikkate alındığında, Avrupa dışındaki ülkelerle iş birliği yapma, deneyim ve bilgi alışverişinde bulunmanın yararlı ve gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

4. Kendi ülkemdeki tecrübelerime dayanarak, Türkiye'deki durumu AS/Mig/Inf(2019)11 belgesinde ortaya koydum. Mevcut rapora ilişkin

³ <https://www.ecre.org/europol-estimates-10000-underage-refugee-children-have-gone-missing/>

⁴ <https://www.infomigrants.net/en/post/11779/europe-s-lost-migrant-children>.

⁵ <https://news.un.org/en/story/2019/06/1041521>

⁶ <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

çalıřmalara bařlamadan önce ve Sayın De Sutter'in zorunlu eēitim yoluyla gmen çocukların entegrasyonu, glenmesi ve korunması bařlıklı raporu çerçevesinde, Türkiye'deki ilkokul aēındaki mülteci çocuklar için eēitim alt yapısına iliřkin Türkiye'den uzmanlar dinlenmesi önerim, Komisyon tarafından kabul edildi ve Aralık 2017'de Paris'te bu toplantı gerçekleřti. Bu baēlamda, Mart 2018'de Ürdün'de, Myanmar'daki Rohingya mültecilerinin durumu hakkında Komisyona sunum yapma fırsatı buldum. Endiře verici seviyedeki kayıp sayısını azaltmak ve mülteci ve gmen çocukları korumak için gerekli politika ve eylemlerin geliřtirilmesi amacıyla diēer üyelerin de kendi ülkelerindeki durumu analiz edeceklerini ve duruma řahitlik edeceklerini umut etmekteyim.

2. Kayıp mülteci ve gmen çocukların kategorileri

5. Bu rapor kapsamında, bir ocuēun nerede olduēu ebeveynleri veya vasileri, okul yetkilileri veya iřverenleri ile ocuēu kaydetmek veya denetlemek için yetkili olan kamu makamları tarafından bilinmediēi durumlarda, ocuk kayıp sayılır. Çocuklar kaybolduēunda, haklarının tehlikeye atılması veya ihlal edilmesi ihtimali yüksektir. Parlamenterler olarak böyle bir insani trajediye karřı kayıtsız kalamayız; aksine seçim bölgelerimizde ve lkelerimizde olumlu siyasi eylemlerde bulunmalı ve Avrupa düzeyinde eēēdm arayıřında olmalıyız.

6. Kayıp mülteci ve gmen çocuklar, homojen bir grup deēildir. Kaybolmalarının çeřitli sebepleri olabileceēi gibi farklı sebeplerle korumasız durumda olabilirler. Bu farklılıklar, bu olgunun analiz edilmesini ve mülteci ve gmen çocukların kaybolmasını engellemek için somut siyasi ve yasal giriřimler üretilmesini saēlayacak çıkarımlarda bulunmayı zorlařtırmaktadır. Kořullara baēlı olarak farklı veya çoklu eylemler gerekli olacaktır. Raporumda kayıp mülteci ve gmen çocukların kaybolmasına neden olan temel özelliklerini ayırt etmeye çalıřmaktayım.

2.1. Yař kategorileri

7. Birleřmiř Milletler ocuk Haklarına Dair Sözleřmenin 1'nci maddesinde "ocuēa uygulanabilecek olan kanuna göre daha erken yařta reřit olma durumu hariç, on sekiz yařına kadar her insan" ocuk olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım genellikle tüm ye devletler tarafından mülteciler ve gmenler için uygulanmaktadır. Bununla birlikte, Birleřmiř Milletler Sözleřmesi on sekiz yařın altındaki çocukların yařlarına,

olgunluklarına ve kapasitelerine göre farklı korumaya ihtiyaç duyduğunu da kabul etmektedir.

8. Bu Sözleşme'nin 5'inci maddesi, "Taraf Devletler, bu Sözleşme'nin çocuğa tanıdığı haklar doğrultusunda çocuğun yeteneklerinin geliştirilmesi ile uyumlu olarak, çocuğa yol gösterme ve onu yönlendirme konusunda ana-babanın (...) sorumluluklarına, haklarına ve ödevlerine saygı gösterirler", demektedir. Eğer ebeveynlerin sorumlulukları, görevleri ve hakları, çocuğa tanınan haklar doğrultusunda çocuğa yol gösterme ve yönlendirmeleri "yeteneklerinin geliştirilmesine" bağlıysa, çocuklar yalnızken, üye devletler de bu yol göstermeyi sağlamalı ve mülteci ve göçmen çocuklar için yaşa uygun yaklaşımlar benimsemelidir. Bu, koruma altına yerleştirildikleri ve çocukların kaybolma riskinin olduğu durumlarda da geçerlidir.

9. Aynı şekilde, BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin 12'nci maddesinin birinci fıkrası, "Taraf Devletler, görüşlerini oluşturma yeteneğine sahip çocuğun kendini ilgilendiren her konuda görüşlerini serbestçe ifade etme hakkını bu görüşlere çocuğun yaşı ve olgunluk derecesine uygun olarak, gereken özen gösterilmek suretiyle tanırırlar," demektedir. Bu nedenle üye devletler, mülteci ve göçmen çocukları etkileyen eylemlerini "yaş ve olgunluğa" bağlı olarak farklılaştırmalı ve mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasını engellemek üzere politika ve tedbirler, farklı motivasyonları ve yaşla ilgili riskleri hesaba katmalıdır. Kaybolduktan sonra bulunan mülteci ve göçmen çocuklara ilişkin hizmetler, farklı yaşta çocuklara bakım için eğitilmiş ve anlayış ve ifade olarak farklı meziyetlere sahip personeli de kapsamalıdır.

10. Mülteci ve göçmen çocukların yaşları ve kapasitelerine uygun ve ilgili çocuğun cinsiyeti özelinde, özellikle kız çocuklarını cinsiyet temelli şiddet ve istismardan koruyarak, koruma ve destek sağlanması için dikkat gösterilmelidir.

2.2. Refakatli ve refakatsiz küçükler

11. Eğer refakatli küçükler kaybolursa, ailenin dahil olduğu kötü muamele ve ihmal vakaları hariç, aileler genellikle polise başvuracaktır. Refakatsiz küçükler, eğer resmi yapılar içinde gözetilmiyorlarsa kayboldukları fark edilmeyebileceği veya polisle temas halinde olan vasileri ya da atanmış diğer görevlilere dayanan bir uyarı mekanizması yoksa, bu konuda daha korumasızdır. Bu nedenle refakatli ve refakatsiz mülteci ve göçmen çocuklar arasında ayırım yapmak önemlidir.

12. Devletlerin kendi toprakları ve yetki alanında tüm insanların haklarına saygı duyması ve temin etmesi, bir yandan kayıp ya da ölü çocuğa dair ailenin haklarının korunmasını, diğer yandan yaşadıkları ülkedeki haklarını korumayı içerir. Kayıp çocuklara (ölü çocuklar da dâhil) ilişkin ailelerin en ilgili hakları; soruşturmaya katılma hakkı, çocuk öldüyse bilme hakkı, çocuğun gömülmesine ilişkin olarak da dâhil özel ve aile hayatına saygı hakkı, çocukların özel korunma hakkı, insanlık dışı ve aşağılayıcı muameleden korunma hakkı ve tazminat hakkını içerir. Bu haklar, aynı şekilde göç ve göçmenler bağlamında da şüphesiz ki geçerli olmalıdır.

13. Avrupa'daki mülteci ve göçmen çocuk sayısı oldukça yüksektir. 2017 yılında BM Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi (UNDESA), Türkiye'de 1.404.194, Birleşik Krallık'ta 894.851, Rusya Federasyonu'nda 797.981, Almanya'da 777.919, Fransa'da 717.632, İspanya'da 648.374 ve İtalya'da 603.806 mülteci ve göçmen çocuk olduğunu hesaplamıştır.⁷

14. UNICEF Ocak ve Aralık 2018 arasındaki Avrupa Birliği yeni sığınma başvurularına bakarak, 191.360 çocuk başvuran olduğunu ve bunlardan 20.325'inin refakatsiz ve ayrılmış küçüklerden oluştuğunu hesaplamıştır.⁸ Bu çocuklar daha çok Almanya (78.270 çocuk başvurusu), Fransa (24.145 çocuk başvurusu) ve Yunanistan'a (21.770 çocuk başvurusu) başvurmuşlardır. Ancak, tüm küçük çocuklar sığınma başvurusu yapmamaktadır zira bazı ülkeler onlara ikincil ya da insani koruma vermekte ve refakatsiz küçükleri kaynak ülkelere iade etmemektedir.⁹

15. Refakatsiz küçükler, Avrupa'daki tüm mülteci ve göçmen çocukların yüksek bir yüzdesini oluşturmaktadır. Refakatsiz küçükler, 2018'de İtalya'ya gelen çocukların % 83'ünü, İspanya'ya gelen çocukların % 81'ini ve Yunanistan'a gelen çocukların % 14'ünü oluşturmuştur.¹⁰ Nisan 2019'da Strazburg'da gerçekleşen Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler

⁷ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>

⁸ [Adı geçen kaynak.](#)

⁹ İnsani ve tamamlayıcı yardım, 2011/95 sayılı AB Direktifi'nin 15'inci maddesinde yer almakta ve üçüncü ülke vatandaşlarına veya mülteci sayılmayan ancak ülkesine veya önceki yaşadığı ülkeye döndüğünde ciddi zararlar görebileceği riski olduğuna dair inanılır dayanak sunan ülkesiz kişilere de sağlanmaktadır. Çoğu AB ülkesi bu korumayı sağlamakta, ki çoğu durumda olumludur, ancak Avusturya, Almanya, İsveç, Macaristan gibi ülkelerde, tamamlayıcı koruma, oturma izni ve aile birleşmesi konularında mülteci statüsü ile eşdeğer haklar sağlamamaktadır.

¹⁰ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>

Komisyonu toplantısında Paula Hoffmeyer-Zlotnik, sığınma başvurusunda bulunan refakatsiz küçüklerin % 90'ının erkek ve 16 ila 17 yaşları arasında olduklarını ve çoğunlukla Afganistan, Somali ve Gine'den geldiklerini gösteren, Almanya'daki uluslararası koruma statüsüne sahip refakatsiz küçükler hakkındaki Avrupa Göç Ağı (EMN) çalışmasını sunmuştur.¹¹

2.3. İstemli ve istemsiz kaybolma

16. Bu alanda istatistiki bilginin mevcut olmaması sorunun büyüklüğünü anlamayı zorlaştırmaktadır. Geri itmeler hakkındaki raporunun hazırlıkları çerçevesinde, meslektaşım Domagoj Hajduković, Mart 2019'da Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu'nda, Hırvatistan'da 2014'ten bu yana alınan 5900 iltica başvurusundan 3500'inin, başvuranların ortadan kaybolması nedeniyle geri çekildiğini; bunun, başvuranların üçte ikisinden fazlasının muhtemelen diğer AB ülkelerine geçtiği anlamına geldiğini ifade etmiştir.

17. İstemli bir eylem zaman içinde istemsiz hale geldiyse, ancak bir çocuk acil yardım veya yardım hatlarını arayacaktır. Böyle bir süreç için, örneğin, bilgi ve farkındalık artırma faaliyetleri, insan ticareti mağdurları için koruma önlemleri kadar hayati olabilir. Petra De Sutter'in raportörlüğünü yaptığı¹² Yunan adalarındaki mültecilerin ve göçmenlerin durumuna ilişkin 2280 sayılı Karar'da (2019), Midilli Adası'ndaki Moria'da Kabul ve Tanımlama Merkezi'nde çocuklar da dahil olmak üzere göçmenleri sömürmeye zorlamak için kullanılan acımasız stratejiler açık şekilde gösterilmiştir.¹³

18. İstemli veya istemsiz kaybolma hallerinde çocuğun yüksek yararı dikkate alınarak çocuk pedagojisine uygun güvenliğini sağlamaya yönelik tedbirler alınır ve devletin çocuk koruma sistemi devreye sokulur.

19. Bu nedenle, çocukları korumaya yönelik alınacak önlemler; çocukların belli bir yüzdesinin bir ev sahibi aile, veli, okul, işveren veya diğer yerleşik kurumdan kaybolmalarını istemli olarak başlatabileceğini veya kaybolma sürecine katkıda bulunabileceğini dikkate almalıdır. Böyle bir istemli

¹¹ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Sonstige/praesentation-emn-studie-umf-europarat.pdf>

¹² <https://www.dw.com/en/council-of-europe-slams-greece-over-refugee-camp-conditions/a-47576477>

¹³ <https://bellbirdadvocacy.files.wordpress.com/2019/06/advocacy-paper-situation-lesvos-bellbird-advocacy..pdf>

ortadan kaybolma, sonrasında maruz kalınan sömürü ve istismar sebebiyle istemsiz bir duruma dönüşebilir.

2.4. Kayıtlı ve belgesiz küçükler

20. Belgesiz veya kaçak göçmenler hassas bir durumdadır, çünkü bunlar yasa dışı şekilde yaşarlar ve bu nedenle de yasaların koruması dışında kalırlar. AB, 2007-2009 yılları arasında AB’de 1,9 ila 3,8 milyon düzensiz yabancı oturan olduğunu hesaplayan CLANDESTINO araştırma projesini finanse etmiştir.¹⁴ 2015 ve 2016 yıllarında göçmen ve mültecilerin gelişindeki muazzam artış, büyük olasılıkla Avrupa’daki belgesiz küçük sayısını arttırmıştır.

21. Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu toplantısında, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi Özel Raportörü Agnès Callamard 2018’de ölen göçmenlerle ilgili verilerin buzdağının sadece görünen kısmını yansıttığını söylemiştir. Avrupa dışındaki geçiş ülkelerinin çoğunda göçmenlerin karşılaştıkları tehlikeli durum göz önüne alındığında, daha fazla sayıda göçmenin Avrupa’da bir ülkede kayıt altına alınmadan önce can verdiği veya kaybolduğu varsayılmaktadır. Daha önceden kayıt altına alınmadıkları için bu kişilerin ölümleri veya ortadan kaybolmaları gözden kaçmaktadır. Bu, sadece kurbanlar ve aileleri için değil, aynı zamanda bir bütün olarak toplumumuz için de büyük bir insani trajedidir.

22. Associated Press’e mensup gazeteciler, yakın zamanda, isimsiz cenazeleri sayarak ve yerel kaynaklara atıfta bulunarak ölen göçmenlerin sayısının, Birleşmiş Milletler’in rakamlarından çok daha fazla olduğunu belirtmiştir.¹⁵ Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC), Kasım 2013’te Milano Üniversitesi’nde, hayatını kaybeden göçmenlere odaklanan kimliği tespit edilemeyen merhumlara ilişkin bir konferans düzenlemiştir.¹⁶ O zaman sunulan çözüm öneriler henüz ölçülebilir bir etki doğurmamıştır. Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütü (IOM), 2019 yılında “Kayıp Göçmenlerin Tespiti Konusunda En İyi Uygulamaların Analizini” yayımlamıştır.¹⁷

¹⁴ <http://irregular-migration.net/index.php?id=217>

¹⁵ <https://www.apnews.com/e509e15f8b074b1d984f97502eab6a25>

¹⁶ <http://www.cruzroja.es/pls/portal30/url/ITEM/0706E00E04B33E05E05490E2BA533AB8>

¹⁷ https://publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf

3. Ulusal eylem

23. ECPRD aracılığıyla, ulusal parlamentoların araştırma departmanlarına üç soru sordum: (1) Ülkenizde kaç mülteci ve göçmen çocuk kayıptır? (2) Bir mülteci veya göçmen çocuk ortadan kaybolursa, kim (örneğin yetkili, konaklama merkezi, okul, işveren, veli, ev sahibi aile) yasal olarak polise ortadan kaybolmayı bildirmekle yükümlüdür? (3) Mülteci ve göçmen çocuklar ülkenizde nasıl kayıt altına alınmakta ve belirlenmektedir?

24. Cevaplar çoğu ülkenin kayıp mülteci ve göçmen rakamlarını sağlayabildiğini gösterdi. Bazı ülkelerde kayıp mülteci ve göçmen çocuklar için alınmış özel tedbirler bulunuyordu. Buna rağmen üye devletlerin ortak eş güdümlü yaklaşımlara ve ulusal sınırlar boyunca etkin bir iş birliğine sahip olmaktan açıkça uzak olduğu ortaya çıktı.

25. Her ne kadar ulusal yetkililer kayıp mülteci ve göçmenlerle ilgili genellikle sınır ötesi iş birliğine ve karşılıklı yasal desteğe¹⁸ itimat etse de, bu ulusal yetkililerin ilk önce kendi ev ödevlerini yapmaları gerektiği açıktır, zira mültecilerin ve göçmen çocukların kaybolmaktan korunmasından öncelikle onlar sorumludur.

4. Uluslararası eylem

4.1. Birleşmiş Milletler

26. Birleşmiş Milletler'in kayıp mülteci ve göçmen çocuklarla ilgilenen belirli bir organı bulunmamakla birlikte, bazı uzmanlaşmış BM kuruluşları kayıp çocuklar için ya da çocuklarla ilgili eylemlerde bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, taraf devletler için yükümlülükler doğurmaktadır. Mülteci ve göçmen çocuklar bu temel haklara tam olarak sahiptir. Çocuğun üstün yararı, genellikle bir çocukla ilgili ulusal eylemleri ölçen kıstastır.

27. Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) Kayıp Göçmenler Projesi, kaybolan veya ölen mülteci ve göçmenler hakkında veri toplamaktadır.¹⁹ Bu rakamlar sadece buzdağının görünen yüzü olsa da, bu istatistiksel bilgi politika yapımcılar için önemli bir göstergedir. Bu rapor için, bu verilerde yaş kategorileri ve cinsiyet, engellilik ve sağlık sorunları gibi diğer potansiyel

¹⁸ <https://www.coe.int/en/web/transnational-criminal-justice-pcoc/mutual-legal-assistance>

¹⁹ <https://missingmigrants.iom.int/>

hassaslıklar tanımlanmalıdır. Bu bağlamda, IOM tarafından yayımlanan Ölümcül Yolculuklar Cilt 4: Kayıp Göçmen Çocuklar önem arz etmektedir.²⁰

28. UNHCR, 1988'de Mülteci Çocukların Korunması ve Bakımı İlkelerini²¹ belirlemiştir ve IOM ve UNICEF²² ile birlikte Avrupa'da mülteci ve göçmen çocuklar hakkında düzenli olarak veri yayımlamaktadır. UNICEF, politika ve savunuculuk çalışmalarının yanında Orta Doğu'da ve Türkiye'de²³ Suriyeli çocuk mültecilere yönelik projeler yönetmektedir.

29. 1995'te kurulmuş olan BM Refakatsız ve Ayrı Çocuklar için Kuruluşlararası Çalışma Grubu (IAWG-UASC)²⁴, Refakatsız ve Ayrı Çocuklar için bir Kılavuz²⁵ ve Saha El Kitabı²⁶ oluşturmuştur. Bunlar, ulusal makamlar kadar uluslararası paydaşlara da rehberlik sağlamaktadır.

4.2. Interpol

30. 6 Eylül 2019 tarihinde, Cyril Gout, Interpol Adli Tıp ve Polis Veri Yönetimi Direktör Yardımcısı, Komisyonu, ailevi kaçırma, adli suç teşkil eden kaçırma ve açıklanmayan kayboluş²⁷ mağduru kayıp kişiler için küresel polis alarmı olan "Sarı Bülten" hakkında bilgilendirmiştir. Sarı bültenler, 7207 sarı bültenin halen dolaşımda olduğu Interpol internet sitesi üzerinden kamuya paylaşılabilmektedir.²⁸ Bu sistem sadece göçmen ve mültecilere özel olmamakla beraber kaybolanları bulma hususunda önem teşkil etmektedir. Yanı sıra, Interpol kimliği tespit edilemeyen cesetler için Siyah Bültenler yayımlamaktadır. Bu bültenler, kayıp kişilerin akıbetini netleştirmekte yardımcı olabilmektedir. Bu çalışma, Interpol Genel Kurulunun 2017 yılında kabul ettiği mülteciler hakkında veri işleme

²⁰ <https://missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-4-missing-migrant-children>

²¹ <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>

²² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60348>

²³ <https://www.unicef.org/appeals/syrianrefugees.html>

²⁴ Üyeleri, Kızılhaç Uluslararası Komitesi, Uluslararası Göç Örgütü, Uluslararası Kurtarma Komitesi, Çocukları Kurtarın Vakfı, BM Çocuk Fonu, BM Mülteciler Yüksek Komiseri ve "World Vision International" adlı kuruluştur.

²⁵ <https://www.iom.int/sites/default/files/TOOLS-WEB-2017-0322.pdf>

²⁶ <https://www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf>

²⁷ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Yellow-Notices>

²⁸ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/View-Yellow-Notices>

politikası uyarınca yapılmaktadır.²⁹ Son olarak, Çalınmış ve Kayıp Seyahat Dokümanları veri tabanı, kayıp çocukları tespit etmekte yardımcı olabilir.

4.3. Avrupa Birliği

31. Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı (FRA), “Ebeveyn bakımından yoksun çocuklar için vesayet: Kaçakçılık mağduru çocukların özel ihtiyaçlarını karşılamak için vesayet sistemlerini güçlendirme kılavuzu”³⁰ ‘nu yayımlamıştır. AB kurumu Frontex ise “VEGA El Kitabı: Havaalanlarında çocuklar, Hareket halinde risk taşıyan çocuklar - Sınır kolluk görevlileri için talimatlar”³¹ belgesini yayımlamıştır. AB içindeki göçmenler hakkındaki veriler Eurostat tarafından oluşturulmaktadır.³²

32. FRA, ayrıca, büyük göç hareketlerinden özellikle etkilenmiş bu üye Devletlere varan kişilerin (kayıp çocuklar dâhil) temel hakların durumunun aylık değerlendirmesini hazırlar, göç ve yasa teklifleri bağlamında çocukların haklarına ilişkin görüşlerini yayımlar.³³

33. Çok sayıda yasa girişimine (AB iltica paketinin reformunu da içeren) ve konuyla ilgilenen diğer kurumlar ile AB kurumlarını desteklemek için fon sağlanmasına neden olan ‘(2010-2014) Refakatsiz Küçükler AB Eylem Planı’nda³⁴ kayıp refakatsiz göçmen çocuklar sorunu, öncelik olarak tespit edilmiştir. 2017 itibariyle, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Kurumlarının desteğiyle, üye Devletler; (a) aile bağlarının doğrulanmasını ve kayıp çocukların sınır ötesinde izinin sürülebilmesini sağlamak için karşılaştırılabilir veri toplamaya ve paylaşmaya; (b) parmak izi ve biyometrik veri toplarken çocuk dostu ve toplumsal cinsiyete duyarlı yaklaşımlar benimsemeye; (c) çocuk koruma görevlilerinin her sıcak noktaya atandığından ve çocuğun korunmasından sorumlu kişinin kayıt ve tespit süreçlerinin erken aşamalarında var olmasından emin olmaya; (d) tüm kaybolan refakatsiz çocuk olaylarına tepki vermek ve sistematik olarak

²⁹ <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2017/INTERPOL-General-Assembly-adopts-data-processing-policy-on-refugees>.

³⁰ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>

³¹ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Training/VEGA_Children_Handbook.pdf

³² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

³³ <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>

³⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-unaccompanied-minors-2010-2014_en

raporlamak üzere gerekli prosedür ve protokolleri hayata geçirmeye teşvik edilmiştir.

34. AB, 2014'te Avrupa Kayıp Çocuklar ile birlikte SUMMIT (Kuruluşlararası İşbirliği ile Aktörleri Eğiterek ve En İyi Uygulamaları Belirleyerek Refakatsiz Göçmen Küçükleri Kaybolmaktan Koruma) projesini başlatmış ve finanse etmiştir. Bu proje, üye Devletlerde kaybolmaların önlemesi için en iyi uygulamaları belirlemeye çalışmaktadır.³⁵ SUMMIT Projesinin çıktılarından biri de, göçmen çocuklarla çalışan profesyoneller için rehberlerdir (örneğin, çocukların kaybolmasını önlemeyi hedefleyen, erken entegrasyon, 18 yaşından sonra destek, sivil topluma dahil olma gibi politikaları da içeren farklı Avrupa şehirlerinden iyi örnekleri bir araya getiren 'Göçte Kayıp: Çocukları Kaybolmaktan Korumak için Birlikte Çalışmak, yerel gerçeklerden Avrupa'nın önceliklerine'³⁶ başlıklı yayın).³⁷

35. Kayıp bir kişi için verilen alarm işareti, AB Şengen Bilgi Sistemi (SIS) üzerinden AB ve SIS sistemine katılan Şengen ülkelerindeki polisler ve sınır kolluk görevlilerine ulaştırılmaktadır.³⁸ Bir STK olan Amber Alarm, SIS içerisine kayıp çocuklar için önleyici alarmlar (kaçma riski olan veya kaybolduklarında zarar görme riski olan çocuklar için) koymayı savunmuştur.³⁹

36. 2014 ve 2016'da Avrupa Parlamentosu, birçok kararında göçmen çocukların kaybolmasını ele almıştır.⁴⁰ Kararlar, iki kez Avrupa Komisyonunu refakatsiz çocukların kaybolmamasını temin etmeye ve bu amaçla ve kaybolan çocukların yerini bulmak için bir strateji oluşturmaya davet etmiştir. Yinelenen önemli sözlü sorular, çocukların iltica sisteminden kaybolmalarını engelleyecek, çocuk kaybolmalarının bildirimlerini geliştirecek ve İtalya ve Yunanistan'dan daha fazla çocuğun taşınmasında

³⁵ <http://missingchildreneurope.eu/summit>

³⁶ <http://missingchildreneurope.eu/catalog/categoryid/9/documentid/469>

³⁷ SUMMIT Projesinin diğer çıktıları için: <http://missingchildreneurope.eu/summit>

³⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/alerts-and-data-in-the-sis_en

³⁹ <https://www.amberalert.eu/preventive-alerts-eu-borders-save-missing-children/>

⁴⁰ European Parliament Resolution of 27 November 2014 on the 25th anniversary of the UN Convention on the Rights of the Child (2014/2919(RSP) ; European Parliament Resolution of 14 December 2016 on the Annual Report on human rights and democracy in the world and the European Union's policy on the matter 2015 (2016/2219(INI)), European Parliament Resolution of 13 December 2016 on the situation of fundamental rights in the European Union in 2015 (2016/2009(INI))

üye Devletlerin nasıl destekleneceğine ilişkin tedbirlerle ilgilidir. Kasım 2017'de, Avrupa Parlamentosu Sivil Özgürlükler Komisyonu, kaybolma riski yüksek çocuklar için önleyici uyarının SIS sistemine dâhil edilmesini oylamıştır.

4.4. Kızılhaç ve Kızılay

37. Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC), kayıp ve ayrı kişileri ailelerine kavuşturma konusunda köklü bir geçmişe sahiptir. ICRC'nin çalışmaları, Nijerya'da refakatsiz çocuk mültecilerin ailelerine kavuşmasına yardım etme gibi uygulamalı eylemlerden⁴¹ politika tavsiyelerine⁴² kadar geniş bir alana yayılmıştır. ICRC, 2019 Mayıs ayında Yunan Parlamentosunun kayıp göçmenlerin kaderini ilgilendiren insani ve hukuki sorunlar üzerine özel bir oturumuna katkı sağlamıştır.⁴³ Kızılhaç ve Kızılay toplulukları ve hareketleri aracılığı ile ICRC, mülteci ve göçmen çocukların kaybolduğu birçok ülkede yardımda bulunabilmektedir.

38. Türk Kızılayı'nın Aile Bağlarının Yeniden Tesisi Programı⁴⁴ Kızıl Haç ve Kızılay Hareketi tarafından düzenlenmekte ve ICRC ile iş birliği içerisinde Kızıl Haç ve Kızılayın ulusal toplulukları tarafından uygulanmaktadır. Program kayıp kişilerin izini sürmek ve ayrılmış aileleri bir araya getirmek içindir. ICRC ve ulusal topluluklar, kayıp kişilerin izini sürme, aile mesajlarının iletimi, aile birleşmeleri ve ilgili yetkili ve kurumlarla iş birliğini koordine eden küresel Aile Bağları Ağı'nı oluşturur. Türkiye'de Kızılay, İşçileri ve Milli Savunma Bakanlıkları ile diğer paydaşlarla iş birliği içinde, bireysel başvuruları veya diğer ortaklarca iletilen sevkleri çözmek üzere toplu ve kolektif çalışmaları düzenlemek ve kolaylaştırmak için ulusal mekanizmaları ve çerçeveyi kurmuştur. Program, kitlesel nüfus hareketleri ile sonuçlanan ve son yıllarda gelişme sağlanamayan ulusal felaketler ve acil durumlarda ciddi artış gözlemlemiştir.

4.5. Sivil Toplum Kuruluşları

39. Kayıp çocukların bulunmasına yardımcı olan sivil toplum kuruluşları

⁴¹ <https://www.icrc.org/en/document/nigeria-refugees-children-chad>

⁴² https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf

⁴³ <https://www.icrc.org/en/document/hellenic-parliament-icrc-address-humanitarian-needs-missing-migrants-families>

⁴⁴ <http://www.kizilaytoplummerkezleri.org/en/restoring-family-links-rfl>; <https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Turkey.aspx>

arasında, Kayıp Avrupa Çocukları adlı sivil toplum kuruluşu, münhasıran kayıp göçmen ve mülteci çocuklar üzerine çalışmalar yapmıştır. Kayıp Avrupa Çocukları, kayıp göçmen ve mülteci çocukları, “devlet makamlarına kayıtlı ve kaydedildikten sonar gönderildikleri kabul merkezlerinden kaybolan küçükler” olarak tanımlamaktadır.⁴⁵ Bu kayıp çocuklar, refakatsiz veya ayrı olabilecekleri gibi aileleri ile yaşayan çocuklar da olabilir.

40. Çocuk ticareti, çocuk fuhuşu ve çocuk pornografisi konularında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi Özel Raportörü Maud De Boer-Buquicchio, Haziran 2018’de, Strazburg’da Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonunda sunum yapmıştır. De Boer-Buquicchio, göçmen ve mülteci çocukların özellikle bir ülkeden diğerine geçmeye yatkın olmaları sebebiyle uluslararası iş birliğinin artırılması gerektiğinin altını çizmiştir. Bunun yanı sıra, çocukların–göçmenlik statülerinin riske gireceğinden endişe duymadan güvenle- kullanabilecekleri kolay erişilebilir yardım hatlarının ve korumanın sağlanması büyük gerekliliktir. Nitekim Kayıp Avrupa Çocukları, Avrupa genelinde 19 yardım hattı kurmuştur.⁴⁶

41. Kayıp Avrupa Çocukları, Mayıs 2017’de AMINA (Avrupa’da Göçmen Çocukların Korunması) Projesini başlatmıştır. Amina Arapçada “güvenli olan” anlamına gelmektedir. Proje, Avrupa’da göç sırasında çocukların kaybolmasına ve sömürülmesine yol açan koruma boşluklarını kapatmayı amaçlamaktadır. Proje ile, Avrupa Birliği’ndeki göçmen çocuklara faydalı bilgiler (hosteller, destek merkezleri, hizmetler vs.) sağlayan telefon uygulaması MINILA aracılığıyla çocuklara, kazandıkları haklar ve AB’nin farklı ülkelerinde erişebilecekleri fırsatlar ve hizmetler hakkındaki bilgilere erişim olanağı sağlanmıştır.⁴⁷ Proje, ‘Smile of Child’ (Yunanistan), ‘Missing People’ (Birleşik Krallık), ‘Centre Français de Protection de L’Enfance ve La Mouette’ (Fransa), ‘Child Focus ve Medecins du Monde Belgium and France’ dahil olmak üzere 7 farklı AB ülkesinden 12 örgütü kapsamaktadır. Projenin amacı, sınır aşan ve yatay seviyede küçüklerin kaybolması, ticareti ve suiistimali vakalarını yöneten prosedürleri geliştirmektir.⁴⁸

⁴⁵ ‘Lost in Migration: working together in protecting children from disappearance’. Conference Conclusions, Missing Children Europe, 2017. Available at: http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf

⁴⁶ <http://missingchildreneurope.eu/hotline>

⁴⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=sO9SQgMit6s>

⁴⁸ <http://aminameanssafe.eu/>

42. Çocuk Kurtarma⁴⁹, farkındalığı artırmayı amaçlayan ve Yunanistan'da "Çocuk Gülümsemesi", Belçika'da "Çocuk Odağı" tarafından koordine edilen iki farklı projeyi inceleyen pilot bir projedir. Kayıp Avrupa Çocukları ve ICRC ile birlikte, bu kuruluşlar, kayıp çocukların aranması hakkında kamuoyunu bilgilendirmek için bir telefon uygulaması ve Kızıl Haç tarafından yönetilen bir platform kurmuştur.⁵⁰

43. Şubat 2007 tarihli Avrupa Komisyonu kararının ardından, yerel örgütler aracılığıyla 31 Avrupa ülkesinde Kayıp Çocuklar Avrupa eşgüdümünde faaliyet gösteren kayıp çocuklar için '116000 Avrupa telefon yardım hattı'⁵¹ kurulmuştur. 7/24 ücretsiz ve hızlı duygusal, psikolojik, sosyal, yasal ve idari destek sağlamaktadır. Bu belli ülkelerde, üçüncü ülkelerden gelen refakatsiz kayıp çocukları da kapsar.

44. "AMBER Alert Europe" 16 ülkeden 22 üyeye (kolluk kuvvetleri, bakanlıklar ve STK'lar) sahip uluslararası bir STK'dır. Bunun Polis Ağı, 12 AB ülkesinden kolluk kuvvetlerini temsil eden 35 uzmandan oluşur. Her ne kadar bu ağ tüm kayıp çocukları aramak için tasarlanmışsa da, uluslararası bağlantıları kayıp göçmen çocukları aramak için kullanılıyor ve sonuçlar cesaret verici gözüküyor.⁵²

45. Ayrıca dünyanın diğer bölgelerinde de, göçmen çocuklar risk altındadır. Örneğin, Çocukları Kurtarın adlı bir yayın, Güney Doğu Asya'daki çocuk mültecileri ele almaktadır.⁵³ Avrupa bu gibi örneklerden ders çıkarabilecektir.

4.6. Avrupa Konseyi (AK)

46. AK bünyesinde imzalanan 2005 tarihli "Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi" (CETS No. 197) ve 2007 tarihli "Çocukların Cinsel Sömürüye ve Cinsel İstismara Karşı Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi" (CETS No. 201) bu bağlamda değerlendirilebilecek iki sözleşmedir. İki sözleşme de, imzacı tarafların yükümlülüklerini

⁴⁹ <https://www.childrescue.eu/demonstrators/>

⁵⁰ <https://www.hamogelo.gr/gr/en/ta-nea-mas/enarksi-dokimon-apo-to-chamogelo-tou-paidiou-tis-efarmogis-gia-kinita-childrescue-pou-tha-enimeronei-tous-polites-gia-tin-anazitisi-anilikon-pou-echoun-eksafanistei/>

⁵¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/116000-single-eu-hotline-number-missing-children>

⁵² <https://www.amberalert.eu/>

⁵³ <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/thejourney.pdf>

yerine getirmelerine ilişkin hükümetler arası komisyonlar oluşturmuştur. AK Demokrasi Genel Direktörü iki komisyonda da bulunmakta ve üye devletlere yardımcı olmak için projeler geliştirmektedir.

47. 2016 tarihli, 2136 sayılı Avrupa'da refakatsiz küçüklerin korunmasının düzenlenmesine ilişkin Kararın kabulü ile AKPM üye devletlere:

- Ulusal polis teşkilatlarının; kayıp çocuklara ilişkin güvenilir, kapsayıcı ve düzenli olarak güncellenen veri tabanları oluşturmak amacıyla iş birliği yapmalarını sağlama ve refakatsiz çocuklara zarar veren, onları istismar eden suç örgütlerine dair soruşturmalara Europol ve Frontex'i dahil etme;
- Kayıp çocukların izlenmesi çabalarında tam iş birliği yapma ve Schengen Bilgi Sistemi'nin geliştirilmesine destek verme;
- Çocukların özellikle korumasız olduğu suç teşkil eden faaliyetlerden ve çocuk ticaretinden korunmasını sağlama; bölgelerindeki kaynak ve transit ülkelerle iş birliği yapma;
- Refakatsiz göçmen çocukların kaybolmasını önleme; refakatsiz küçüklerin kabul edilmesinden entegre edilmelerine kadar olan sürecin değişik aşamalarında korumasız kalması riskini minimuma indirmek için sorumlulukların sorunsuz bir şekilde aktarılmasını sağlama,

çağrısında bulunmuştur.

48. Çocukların korunması hususunda AKPM, AK tarafından atılan adımları takip etmekte, desteklemekte veya hatta Haziran 2019'da sona eren Göç Nedeniyle Çocukların İdari Gözetim Altına Alınmasına Son Kampanyası gibi bazen bunların başlatıcısı olmaktadır ve Çocuğun İdari Gözetim Altına Alınmasına Son Küresel Kampanyasına katkı vermiştir.⁵⁴

49. AKPM ayrıca; 1993 tarihli 1211 sayılı "kaçak göç: insan kaçakçıları ve kaçak göçmenlerin işverenleri" başlıklı Tavsiye Kararında kaçak göç

⁵⁴ <https://endchilddetention.org/who-we-are/>.

konusunu ele almıştır. Tavsiye Kararında Bakanlar Komitesine; insan kaçakçılarına ve kaçak göçmenlerin işverenlerine yaptırım uygulanmasına ilişkin hükümler içeren, kaçak göçün bütün biçimleriyle mücadele etme amacıyla tasarlanacak ve Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyinin 1983/30 karar sayılı insan kaçakçılığının ve fuhuş yoluyla sömürünün önlenmesi Kararı ve 1991/35 karar sayılı insan kaçakçılığının önlenmesi Kararı üzerine kurgulanacak bir sözleşme hazırlaması tavsiye edilmiştir.

50. Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ile birlikte AK, çocuk haklarına ilişkin Avrupa Hukuku El Kitabı⁵⁵ ile sığınma, sınırlar ve göçe ilişkin Avrupa Hukuku El Kitabını⁵⁶ yayımlamıştır.

V. Sonuç

51. Mülteci ve göçmen çocukların kimliklerinin belirlenmesi ve kayıt altına alınması, kimlik dokümanlarına sahip olsunlar ya da olmasınlar, kaybolmalarını kaydetme ve aramayı başlatma kapasitesini temin etmek için gerekli bir koşuldur. Bu özellikle, istismar ve kötü muameleye organize bir yerde kalan çocuklardan daha fazla maruz kalan göçmen sokak çocuklarının vakalarında önemlidir.

52. Kayıt altına alınmış mülteci ve göçmen çocukların şartlarının iyileştirilmesi kendi rızaları ile kaybolmalarının engellenmesine yardımcı olacaktır. Şartların iyileştirilmesi; yeterli korumanın, barınma, sağlık hizmeti, okul veya iş bulma ve aile üyelerini bulma hususunda yardımın sağlanmasını içerir.

53. Mülteci ve göçmenlerin çoğunda olduğu gibi, çocuklar daha güvenli bir bölgeye ulaşmak için insan kaçakçılarından faydalanmaktadırlar. Bu durum, çocukları organize suç ve buna ilişkin diğer risklere daha fazla maruz bırakmaktadır. Kaçakçılara ödenecek olan yüksek meblağı kaçırılacak olan kişinin sağlması gerekmektedir. Çocukların genel olarak ekonomik kaynaklara erişiminin kısıtlı olması ve çocuk işçiliğinin yasak olması sebebiyle bahsi geçen meblağı çocuklar çoğunlukla yasal

⁵⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.PDF

⁵⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf

olmayan işçilik, fuhuş veya uyuşturucu satıcılığı gibi suçlara bulaşarak elde etmektedirler. Kayıp çocuklar böylece suçun kurbanı ve faili oluyorlar. Bahsi geçen yasal olmayan faaliyetler, kayıtsızlık ve kaçaklık statülerini sürdürmelerine neden olmaktadır.

54. Çocuklar dâhil olmak üzere vefat eden kişilerin kimliklerinin belirlenmesi en azından iki önemli amaca hizmet etmektedir: vefat etmiş kişilerin ailelerinin bilgilendirilmesi ve benzer vakaların gelecekte tekrar yaşanmasını önlemek için halkın bu kişilerin de yaşamış olduğu ölümcül riskler hakkında bilgilendirilmesi.

55. Bu konunun önemi ve aciliyeti göz önüne alındığında bir yığın siyasi tavsiye akla gelmektedir. Mamañih, bu Rapor Avrupa Konseyi'nin mevcut çalışmalarına katma değer sağlayabilecek konulara odaklanmalıdır. Ek olarak, ulusal çapta ve Avrupa çapında daha etkili olması için AK'nın faaliyetlerinin parlamenter boyutu da güçlendirilmelidir. Konunun önemi ve aciliyeti göz önüne alındığında, Avrupa'daki kayıp göçmen ve mülteci çocuklar konusu bir parlamenter kampanyaya dönüştürülmelidir.

56. Mültecilerin korunması ve göçmen çocukların kaybolmalarının önlemesi için çok sayıda faydalı proje ve faaliyet yürütölmektedir. Çeşitli paydaşlar kendi gerçekleştirdikleri projelerle bu amaca katkı sağlamaktadırlar. Bu projelerin çoğu belirli odak noktalarına sahiptir ve tüm Avrupa nezdinde örgütlenmemiştir. Ulusal meclisler, bu projeleri etkin şekilde destekleme ve bunlar arasında eşgüdüm ve iş birliğı yaratma konusunda yardımcı olabilirler.

57. Göçmen ve mülteci çocukların kaybolmasını engelleyecek başarılı stratejilerin oluşturulması için polis dâhil ilgili ulusal ve bölgesel yetkililer arasında hukuki yardım ve sınır aşan iş birliğı yaşamsal unsurlardır. Avrupa Konseyi, Avrupa'da bu tür bir iş birliğinin kurulması ve uluslararası hukuk çerçevesinde bu iş birliğıne zemin oluşturma konusunda büyük bir deneyime sahiptir. Avrupa Konseyi çatısı altında çalışan parlamenterler olarak, bu eşsiz tecrübeyi, şu an için sayısını bile belirleyemeyeceğimiz kayıp göçmen ve mülteci çocuklar konusunda iş birliğı için bir temel olarak kullanmalıyız.

58. Bu iş birliğıne pratik destek, örneğın, Interpol, Europol, Frontex, Kızılay ve Kızılhaç gibi teknik kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanabilecektir. AKPM'nin siyasi rehberliğı ve desteğı bu anlamda yararlı olabilecektir.

59. Europol, Interpol ve Frontex'in kayıp çocukları bulmak konusundaki araçları güçlendirilmeli ve etkinlikleri mali, teknik ve personel desteği ile artırılmalıdır.



MISSING REFUGEE AND MIGRANT CHILDREN IN EUROPE

Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons

Parliamentary Assembly of the Council of Europe



CONTENTS

Resolution 2324 (2020)	
Missing refugee and migrant children in Europe	45
Recommendation 2172 (2020)	
Missing refugee and migrant children in Europe	51
Explanatory memorandum by Ms Serap Yaşar, rapporteur	53
1. Introduction.....	53
2. Categories of missing refugee and migrant children	54
2.1. Age categories	54
2.2. Accompanied and unaccompanied minors	55
2.3. Voluntary and involuntary disappearance	57
2.4. Registered and undocumented minors	58
3. National action.....	59
4. International action	59
4.1. United Nations.....	59
4.2. Interpol	60
4.3. European Union	61
4.4. Red Cross and Red Crescent	63
4.5. Non-governmental organisations	64
4.6. Council of Europe	66
5. Conclusions	67



Resolution 2324 (2020)¹

Missing refugee and migrant children in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is deeply concerned by United Nations reports that one registered migrant child was reported dead or missing every day between 2014 and 2018 worldwide. It is aware that this figure is just the tip of the iceberg and that many more have gone missing or died seeking shelter in another country, however these disappearances have not been recorded. The Assembly refers to its Resolution 2136 (2016) on harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe, which drew attention to Europol's January 2016 declaration that 10 000 migrant minors were missing in Europe, followed by a statement from the German authorities according to which 9 000 migrant minors were estimated missing in Germany alone. It does not appear that these figures have decreased substantially, and there remains a serious lack of international awareness about the situation regarding missing refugee and migrant children.

2. Children are a particularly vulnerable group of migrants and asylum seekers and are therefore in need of special protection against the multiple dangers they face along their journey, among them violence, sexual abuse, human trafficking and exploitation. Many forms of violence against migrant and refugee children lead to their disappearance, as they “vanish” into

¹ Assembly debate on 30 January 2020 (8th Sitting) (see Doc. 15026, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Serap Yaşar; and Doc. 15032, opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Lord Don Touhig). Text adopted by the Assembly on 30 January 2020 (8th Sitting).

See also [Recommendation 2172 \(2020\)](#).



clandestine networks which remove them ever further from the protection and care to which they are entitled, first and foremost as children, then as migrants and refugees. National parliaments and governments of member States must do whatever is necessary and required in the best interests of the child to avoid the disappearance of child refugees and migrants, thereby reducing risks to their lives and their physical and mental integrity.

3. Criminal activity is, however, far from being the only cause of the disappearance of child migrants. Sub-standard reception conditions, fear of detention, summary returns or refoulement and lack of good guardianship, among others, are additional factors that explain why children intentionally disappear, either alone or in small groups, in the hope of reaching their ideal destination unassisted. These factors in turn may lead children into a downward spiral towards further trauma, violence and abuse.

4. The Assembly recalls that all Council of Europe member States are parties to the United Nations Convention on the Rights of the Child and therefore must uphold the best interests of the child as a primary consideration, affording children all the protection and care necessary to their well-being. In this regard, member States should ensure that:

4.1. The highest standard of protection is provided to all refugee and migrant children, regardless of their status;

4.2. Reception conditions and care for child migrants and refugees fulfil basic rights and needs, taking into account the special requirements for the protection of children; on no account should children be placed in detention;

4.3. Refugee and migrant children are accommodated as far as possible with their families; every effort should be made to reunite separated refugee and migrant families in line with Article 22 of the United Nations Convention on the Rights of the Child;

4.4. Parents, family members and friends are given the necessary information and means to contact child protection services or the police when a child refugee or migrant goes missing; child refugees and migrants should also be given the necessary information and means to contact a child protection agency or the police where they are in a position to do so. The police and child protection agencies

must be adequately trained in addressing the cases of missing child refugees and migrants;

4.5. Schools, reception centres and those responsible for accommodating and caring for the needs of child refugees and migrants immediately inform child protection agencies and the police if a child goes missing;

4.6. Research into cases of disappearance of migrant and refugee children is supported and promoted, and serves to inform policy and practice in this area;

4.7. Feedback from refugees and migrants, including children, on the responses to the problem of missing refugee and migrant children is taken into consideration, in ways that are appropriate, useful and safe, in particular with the help of national human rights institutions and civil society organisations active in this area. This should not delay, impede or prejudice migration and refugee status procedures;

4.8. National and regional media, including the press, audiovisual and social networks, are alerted to the situation concerning the disappearance of refugee and migrant children and launch appropriate action to raise awareness about disappearances and help find missing children, while ensuring that information circulated does not interfere with police procedures or with the individual right to privacy. The Parliamentary Assembly should set an example by publishing, through its various media resources, a database of good practices for preventing disappearances and searching for missing children with a view to reunification with their families;

4.9. International co-operation between the police and judicial authorities is stepped up to avoid the disappearance of child refugees and migrants, through Interpol, the Schengen Information System (SIS), Europol and Eurojust as well as through mutual legal assistance. Child refugees and migrants who go missing should be included in Interpol's Yellow Notices and be the subject of a notification in the SIS;

4.10. Civil society organisations helping to find missing children are supported in their work, which should not be obstructed or misused. Awareness-raising campaigns by these organisations and helplines, such as that of Missing Children Europe should be supported by financial and human resources. Provisions facilitating the activities of non-governmental organisations working in the field of missing refugee and migrant children should be stipulated in the national legislation of member states.

4.11. Adequate financial resources are made available for the prevention of the disappearance of refugee and migrant children.

5. Undocumented child migrants are extremely vulnerable as they are deprived of the protection of the law. In order to prevent child migrants from becoming or remaining undocumented, member States should make sure that:

5.1. Undocumented child migrants are identified and registered with public authorities, by recording their names, their date and place of birth, their parents' names, their biometric facial photograph, their digital fingerprints and other identifying data, in conformity with the provisions of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108) as amended. Due attention should be devoted to the protection of the human rights of children and the best interests of the child during registration, while recording biometric data and identification, including by recourse to specific safeguards. The children concerned should be duly informed about how this data will be used. On no account should physical or psychological force be used to obtain fingerprints;

5.2. Once registration and identification data on undocumented child migrants has been gathered, it is shared via networks such as Interpol, the SIS, Frontex and bilateral agreements; this will help to reduce the likelihood of child migrants being considered as missing in one country when they are actually registered in another;

5.3. Lost identification documents are registered in Interpol's database of Stolen and Lost Travel Documents;

5.4. Undocumented migrant children in particular those who have special needs, because of mental and physical disabilities, for example, which prevent them from expressing themselves adequately, are given special, individualised medical and psychological care as appropriate.

6. Unaccompanied and separated child refugees and migrants are particularly vulnerable as they do not have the care and protection of their parents or close family members. In this regard, member States should ensure that:

6.1. For the purpose of reuniting refugee and migrant families, active research is carried out to find parents or other members of the family. Co-operation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) should be stepped up, in order to facilitate family reunification across Europe and to ensure more efficient family reunification processes in accordance with human rights;

6.2. An adequately trained, individual guardian is appointed as early as possible, on reception of children; migration status procedures are undertaken for refugee and migrant children within the shortest possible time frame, and with due respect to the right to a fair procedure and the right to an effective remedy;

6.3. Guardians appointed to unaccompanied child refugees and migrants are provided with efficient and easily accessible mechanisms (such as hotlines) in order to immediately liaise with child protection services and the police when a child goes missing;

6.4. Accelerated and humane relocation programmes to other European countries of particularly vulnerable refugee and migrant children (such as unaccompanied children) are implemented, where living conditions are sub-standard, do not ensure sufficient care for children and their best interests, and where improvements are not effective or foreseen.

7. Measures to prevent child refugees and migrants from going missing should take into account intentional disappearances from host families, guardianship, school, accommodation facilities or other structures. In this regard, member States should ensure that:

7.1. Reception facilities are protected and open and are provided with the necessary resources to meet at least basic health and safety standards, and that professional staff is adequately trained in the care of child refugees and migrants, who are often deeply traumatised and have special needs;

7.2. Child migrants receive added protection and counselling where their asylum application is likely to be refused, especially when official notice of rejection of international protection status is approaching, in order to prevent them from absconding. Any return to their country of origin or to a safe third country must be carried out with appropriate assistance adapted to children, and child-friendly information must be communicated at all stages of the procedure. Particular attention should be given to the protection of girls at risk of absconding, as they are highly vulnerable to trafficking and sexual abuse;

7.3. Gender-sensitive policies are developed, and gender-sensitive facilities, such as separate and secure housing, are made available to child refugees and migrants.

8. Welcoming the Missing Migrants Project of the International Organization for Migration (IOM), the Assembly recognises that the issue of missing child refugees and migrants requires more attention and effort by national authorities. International, national and regional media should be encouraged to raise awareness of the scale and importance of the problem of missing migrant and refugee children, and help with locating them and protecting them once found. The Assembly also invites national parliaments to appoint a parliamentary commissioner or general rapporteur on missing refugees and migrants, with a particular focus on children.

9. Aware that countries hosting high numbers of migrants and refugees might not have the means to effectively prevent children from going missing, the Assembly calls on the European Union and the United Nations to provide technical and financial assistance to avoid their disappearance as far as possible, and to facilitate family reunification of separated refugee and migrant families.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire



Recommendation 2172 (2020)¹

Missing refugee and migrant children in Europe

Parliamentary Assembly

1. Referring to its Resolution 2324 (2020) on missing refugee and migrant children in Europe, the Parliamentary Assembly emphasises the importance of preventing child refugees and migrants from going missing and of doing everything possible to find children who have gone missing, in order to avoid them falling victim to violence, abuse, human trafficking and organ trafficking.

2. While the Council of Europe does not take specific action in relation to missing refugee and migrant children, some of its bodies and instruments may be of added value in preventing the disappearance of these children. Therefore, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

2.1. Invite the States Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the States Parties to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201) to share national experience in preventing the disappearance of child refugees and migrants in the context of human trafficking or sexual exploitation;

¹ Assembly debate on 30 January 2020 (8th Sitting) (see Doc. 15026, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Serap Yaşar; and Doc. 15032, opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Lord Don Touhig). Text adopted by the Assembly on 30 January 2020 (8th Sitting).



2.2. Invite the States Parties to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 30) to consider co-ordinated strategies for mutual assistance and the exchange of information concerning missing refugee and migrant children as well as unidentified dead children, for instance by making use of Interpol's Yellow and Black Notices and the Schengen Information System;

2.3. Recognising the work of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, especially its Resolution 428 (2018) and Recommendation 414 (2018) "Unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities", encourage the Congress to continue addressing this issue as well as that of migrant street children as set out in its Resolution 271 (2008) on the social reintegration of children living and/or working on the streets, especially in relation to measures to prevent children going missing;

2.4. Invite the Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) to examine policies to prevent the disappearance of migrant children in the context of its work on guardianship and its review of Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member States on life projects for unaccompanied migrant minors.

3. Recognising the concrete action to protect children fleeing war, violence and persecution carried out in the framework of the Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019), the Assembly commends the special focus given by the plan to unaccompanied children. It therefore asks the Committee of Ministers to give high priority to the evaluation and follow-up to the action plan, and to support the promotion and use of the tools developed within its framework. Renewed priority should be given to this area, to ensure continuity with the work already achieved.

Explanatory memorandum by Ms Serap Yaşar, rapporteur

1. Introduction

1. Children are among the most vulnerable groups of migrants and asylum seekers and are therefore particularly in need of protection against violence, sexual abuse, trafficking and exploitation. When Europol stated in 2016 that approximately 10 000 registered child migrants were missing in Europe,² calls for their protection were high on the political agenda. Nevertheless, action to protect refugee and migrant children remains insufficient. It is estimated that a child goes missing in Europe nearly every two minutes³ and that one registered migrant child is reported missing or dead every day globally.⁴

2. These realities prompted me to table a motion for a resolution on missing refugee and migrant children in Europe in 2017 (Doc. 14417). Once designated as rapporteur on this subject, I submitted a questionnaire to the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD - Request n° 4067), in order to receive more information about national action. I am very grateful for the replies to this request which are summarised in document AS/Mig/Inf (2019)12 and are taken into account in this report. The high number of replies shows that national parliaments take this subject seriously, which is encouraging and has been reflected in the conclusions of this report.

3. I also appreciated that ECPRD contacts from non-member States replied. Nearly all refugees and migrants in Europe arrive from non-European countries. The plight of missing refugees and migrants has a global dimension.⁵ It is therefore useful and necessary to co-operate with non-European countries and exchange experience and information, in particular as the disappearance of refugee and migrant children often happens when they move between countries.

4. Based on my experience in my own country, I have described the situation in Turkey in document AS/Mig/Inf(2019)11. Before I began

² <https://www.ecre.org/europol-estimates-10000-underage-refugee-children-have-gone-missing/>.

³ <https://www.infomigrants.net/en/post/11779/europe-s-lost-migrant-children>.

⁴ <https://news.un.org/en/story/2019/06/1041521>.

⁵ <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.

work on the present report and in the framework of a committee report on integration, empowerment and protection of migrant children through compulsory education (Doc. 14524), the committee held, in December 2017, on my proposal, a hearing with experts from Turkey on educational structures in Turkey for primary-age refugee children in Turkey. In a related context, in March 2018 I also had the opportunity to make a presentation to the committee about the situation of Rohingya refugees in Myanmar. I hope that other members will also analyse and bear witness to the situation in their respective countries, in order to better devise adequate policies and action to protect refugee and migrant children and to reduce the alarming numbers going missing.

2. Categories of missing refugee and migrant children

5. For the purpose of this report, a child is considered missing when his or her whereabouts are unknown by parents or guardians, school authorities or employers as well as public authorities competent for registering or supervising the child. When children go missing it is most likely that their rights are endangered or violated. As national parliamentarians, we cannot remain indifferent to such human tragedy, but must take positive political action in our constituencies and countries and seek synergies at European level.

6. Missing refugee and migrant children are not a homogeneous group. There may be various reasons for their disappearance as well as different vulnerabilities. This makes it very difficult to analyse this phenomenon and draw conclusions leading to concrete political and legal initiatives to protect refugee and migrant children from going missing. Depending on the circumstances, different or multiple action will be necessary. In my report I try to distinguish the main characteristics of missing refugee and migrant children which have led to their disappearance.

2.1. Age categories

7. The United Nations Convention on the Rights of the Child defines a child in its Article 1 as “every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier”. This definition is generally applied by all member States as regards refugees and migrants. However, the UN Convention also recognises that children below eighteen years of age require different protection according to their age, maturity and capacities.

8. Article 5 of this convention stipulates, for instance, that “States Parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents (...) to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognised in the present Convention.” If the responsibilities, rights and duties of parents to provide appropriate direction and guidance in the exercise of children’s rights by their child is dependent on these “evolving capacities”, when children are alone, member States must provide this guidance, and adopt age-adequate approaches to refugee and migrant children. This applies to situations where children are at risk of going missing, as well as when they have been located and placed under protection.

9. Likewise, Article 12 (1) of the UN Convention on the Rights of the Child requires that “States Parties shall assure to the child, who is capable of forming his or her own views, the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.” Therefore, member States must distinguish their action affecting refugee and migrant children, depending on this “age and maturity”, and policies and action to prevent refugee and migrant children going missing should take into account the different motivations and risks related to age. Services dealing with refugee and migrant children who are found after going missing should include staff trained in care for children of different ages and with different capacities of understanding and expression.

10. Care must be taken to provide protection and support which is appropriate to the age and capacities of refugee and migrant children, as well as being specific to the gender of the children concerned, especially protecting girls from the risk of gender-based violence and abuse.

2.2. Accompanied and unaccompanied minors

11. If accompanied minors go missing, their family will generally contact the police, except in cases of family involvement in mistreatment or neglect. Unaccompanied minors are more vulnerable in this respect, as their disappearance may go unnoticed if they are not cared for within formal structures, or depends on mechanisms of alert through guardians or other designated officials in contact with the police. It is therefore important to distinguish between accompanied and unaccompanied refugee and migrant children.

12. States' duties to respect and ensure the rights of all persons within their territory and jurisdiction include on the one hand respecting a family's rights in relation to a dead or missing child, and on the other hand, protecting their rights in the country where they are living. The most relevant rights for families in relation to missing children (included dead children) include the right to participate in an investigation, the right to know if their child has died, the right to family and private life, including in relation to burial, the right of children to special protection, protection from inhuman or degrading treatment; and the right to reparation. These rights should apply equally, of course, in the context of migration and migrants.

13. The number of refugee and migrant children in Europe is very high. In 2017, the UN Department of Economics and Social Affairs counted 1 404 194 refugee and migrant children in Turkey, 894 851 in the United Kingdom, 797 981 in the Russian Federation, 777 919 in Germany, 717 632 in France, 648 374 in Spain and 603 806 in Italy.⁶

14. Looking at new asylum applications in the European Union between January and December 2018, UNICEF estimated⁷ that there were 191 360 child applicants, of whom 20 325 were unaccompanied and separated minors. They mostly applied in Germany (78 270 child applications), France (24 145 child applications) and Greece (21 770 child applications). However, not all minors apply for asylum, because some countries also grant them subsidiary or humanitarian protection and do not return unaccompanied minors to their countries of origin.⁸

15. Unaccompanied minors constitute a high percentage of all refugee and migrant children in Europe. They accounted for 83% of the children

⁶ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>

⁷ Ibid.

⁸ Humanitarian or subsidiary protection is provided under Article 15 of the European Union's Directive 2011/95/EU (Recast Qualification Directive), and provides for protection to a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee, but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to their country of origin, or in the case of a stateless person to their country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm. Most EU countries provide this protection, which is positive in many cases, but in countries such as Austria, Germany, Hungary or Sweden, subsidiary protection does not provide equivalent rights to refugee status, especially with respect to length of residence permits and family reunification.

who arrived in Italy in 2018, 81% in Spain and 14% in Greece.⁹ At a meeting of the committee in April 2019, Ms Paula Hoffmeyer-Zlotnik presented and updated her European Migration Network (EMN) study on unaccompanied minors with international protection status in Germany, which showed that 90 % of the unaccompanied minors who had applied for asylum were male and between 16 and 17 years old, mostly from Afghanistan, Somalia and Guinea.¹⁰

2.3. Voluntary and involuntary disappearance

16. Statistical information does not really exist in this field, which makes it difficult to understand the intensity of the problem. In the framework of the preparation of the report on “Pushback policies and practice in Council of Europe member States” (Doc. 14909), my colleague Mr Domagoj Hajduković reported to the committee in March 2019, that 3500 out of 5900 applications for asylum launched since 2014 in Croatia had been withdrawn due to the disappearance of the applicants, which meant that more than two thirds of the applicants had absconded moving probably on to other EU countries.

17. In the latter cases, emergency help or hotlines would only be contacted by a child, if a voluntary action became involuntary over time. For such a process, for example, information and awareness-raising could be as vital as protection measures for victims of human trafficking. The preparation of Resolution 2280 (2019) on the situation of refugees and migrants on Greek islands by Ms Petra De Sutter¹¹ drastically showed the brutal strategies used to force migrants including children into exploitation in the Reception and Identification Centre at Moria on the island of Lesbos.¹²

⁹ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>

¹⁰ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Sonstige/praesentation-emn-studie-umf-europarat.pdf>

¹¹ <https://www.dw.com/en/council-of-europe-slams-greece-over-refugee-camp-conditions/a-47576477>.

¹² <https://bellbirdadvocacy.files.wordpress.com/2019/06/advocacy-paper-situation-lesvos-bellbird-advocacy.pdf>.

18. Taking into account the best interests of the child in cases of voluntary or involuntary disappearance, measures for the security of the child should be taken with special attention to the child's psychology and the state's child protection systems are activated.

19. Therefore, measures for the protection of children from going missing must take into account that a certain percentage would voluntarily initiate, or contribute to, their disappearance from a host family, guardian, school, employer or other established situation. Such a voluntary disappearance may rapidly turn into an involuntary one through exploitation and abuse.

2.4. Registered and undocumented minors

20. Undocumented or clandestine migrants are extremely vulnerable, because they live outside the law and thus without protection by the law. From 2007-2009, the EU funded the research project CLANDESTINO, which estimated between 3.8 and 1.9 million irregular foreign residents in the EU in 2008.¹³ The tremendous increase in arrivals of migrants and refugees in 2015 and 2016 most likely increased the number of undocumented minors in Europe.

21. When the committee heard Ms Agnès Callamard, Special Rapporteur of the UN Human Rights Council on extrajudicial, summary or arbitrary executions, in September 2018, she told the committee that statistics on dead migrants would only mirror the tip of the iceberg. Given the dangerous situation migrants had to face in most countries of transit outside Europe, it can be assumed that many more migrants perish or go missing before they are finally registered in a country in Europe. As they were often not registered before, their death or disappearance remains unnoticed. This constitutes an enormous human tragedy for the many victims and their families, but also for our human society as a whole.

22. Associated Press journalists recently estimated the numbers of deceased migrants much higher than the figures of the United Nations, by counting anonymous burials and referring to local sources.¹⁴ The ICRC held at Milan University in November 2013 a conference on the management and identification of unidentified decedents with an emphasis

¹³ <http://irregular-migration.net/index.php?id=217>.

¹⁴ <https://www.apnews.com/e509e15f8b074b1d984f97502eab6a25>.

on dead migrants, which was followed up by subsequent seminars.¹⁵ The recommendations proposed at that time have not had a measurable impact yet. The International Organisation for Migration (IOM) of the United Nations published in 2019 an Analysis of Best Practices on the Identification of Missing Migrants.¹⁶

3. National action

23. Through the ECPRD (see paragraph 2 above), I asked national parliamentary research departments the following three questions: (1) How many refugee and migrant children are missing in your country? (2) If a refugee or migrant child disappears, who (e.g. authority, accommodation centre, school, employer, guardian, host family) is legally obliged to notify such disappearance to the police? (3) How are refugee and migrant children registered and identified in your country?

24. The replies indicated that most countries were able to provide figures of missing refugees and migrants. Some countries had also specific action for missing refugee and migrant children. However, member States were obviously far from having mutually coordinated approaches and an effective co-operation across national borders.

25. While national authorities typically depend on cross-border co-operation and mutual legal assistance¹⁷ regarding missing refugees and migrants, it is clear that those national authorities must do their own homework at first, because they bear primary responsibility for protecting refugee and migrant children from going missing in the first place.

4. International action

4.1. United Nations

26. While there is no specific body of the United Nations dealing with missing refugee and migrant children, several specialised UN bodies pursue also action for them or related action. The UN Convention on the Rights of the Child creates obligations for States Parties. Refugee and migrant children are fully entitled to those fundamental rights. The child's

¹⁵ <http://www.cruzroja.es/pls/portal30/url/ITEM/0706E00E04B33E05E05490E2BA533AB8>.

¹⁶ https://publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf.

¹⁷ <https://www.coe.int/en/web/transnational-criminal-justice-pcoc/mutual-legal-assistance>.

best interest is generally the yard stick which measures national action concerning a child.

27. The Missing Migrants Project of the International Organization for Migration (IOM) collects statistical data on refugees and migrants who have gone missing or died.¹⁸ Although those figures might be the tip of the iceberg only, this statistical information is an important indicator for policy-makers. For the purpose of this report, age categories should be identified in such data as well as other potential vulnerabilities such as gender, disabilities and health problems. In this regard, the IOM publication *Fatal Journeys Volume 4: Missing Migrant Children* is of particular interest.¹⁹

28. UNHCR produced in 1988 its *Guidelines on Protection of Refugee Children and Care*²⁰ and publishes regularly data on refugee and migrant children in Europe, together with IOM and UNICEF.²¹ Besides policy and advocacy work, UNICEF is running projects for Syrian refugee children, for instance in the Middle East and Turkey.²²

29. Created in 1995, the UN Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children (IAWG-UASC)²³ produced a Toolkit²⁴ and a Field Handbook²⁵ on Unaccompanied and Separated Children, both of which provide useful guidance to international stakeholders as well as national authorities alike.

4.2. Interpol

30. On 6 September 2019, Mr Cyril Gout, Assistant Director of Forensics and Police Data Management of Interpol informed the committee about

¹⁸ <https://missingmigrants.iom.int/>.

¹⁹ <https://missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-4-missing-migrant-children>.

²⁰ <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>.

²¹ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60348>.

²² <https://www.unicef.org/appeals/syrianrefugees.html>.

²³ Members are the International Committee of the Red Cross, International Organization for Migration, International Rescue Committee, Save the Children, United Nations Children's Fund, United Nations High Commissioner for Refugees and World Vision International.

²⁴ <https://www.iom.int/sites/default/files/TOOLS-WEB-2017-0322.pdf>.

²⁵ <https://www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf>.

Interpol's "Yellow Notices" which are global police alerts for missing persons which are published for victims of parental abductions, criminal abductions or unexplained disappearances.²⁶ They can be made public via the Interpol website, where 7207 public Yellow Notices are currently in circulation.²⁷ This tool is not specific for migrants or refugees, but obviously of significance in finding those missing. In addition, Interpol publishes Black Notices with the data of unidentified corpses. Such notices can help clarifying the fate of missing persons. This work is carried out in accordance with the data processing policy on refugees adopted by the Interpol General Assembly in 2017.²⁸ Finally, the database of Stolen and Lost Travel Documents may be of help in identifying missing child migrants.

4.3. European Union

31. The European Union's Fundamental Rights Agency (FRA) produced the publication "Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking".²⁹ The EU's Frontex published the "VEGA Handbook: Children at airports, Children at risk on the move – Guidelines for border guards".³⁰ Data on migrants within the EU are produced by the EU's Eurostat.³¹

32. FRA also provides monthly overviews of the fundamental rights situation (including missing children) of people arriving in those Member States that have been particularly affected by large migration movements and has issued opinions on the respect of children's rights in the context of migration and legislative proposals.³²

33. The problem of missing unaccompanied migrant children was identified as a priority in the EU Action Plan on Unaccompanied minors (2010-

²⁶ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Yellow-Notices>.

²⁷ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/View-Yellow-Notices>.

²⁸ <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2017/INTERPOL-General-Assembly-adopts-data-processing-policy-on-refugees>.

²⁹ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>.

³⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Training/VEGA_Children_Handbook.pdf.

³¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³² <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>.

2014),³³ which triggered various legislative initiatives (including the reform of the EU asylum package) and funding being made available to support EU agencies and other organisations dealing with this issue. As of 2017, with the support of the European Commission and the EU agencies, the member States are encouraged to: a) collect and exchange comparable data to facilitate the cross-border tracing of missing children and the verification of family links; b) apply child-friendly and gender-sensitive approaches when collecting fingerprints and biometric data; c) ensure that a person responsible for child protection is present at an early stage of the identification and registration phase and that child protection officers are appointed in each hotspot; d) put in place the necessary procedures and protocols to systematically report and respond to all instances of unaccompanied children going missing.

34. The EU co-funded and launched in 2014 together with Missing Children Europe the project SUMMIT (Safeguarding Unaccompanied Migrant Minors from going Missing by Identifying Best Practices and Training Actors on Interagency Cooperation), which is trying to identify best practices in member States to prevent disappearances.³⁴ Among the results of the SUMMIT project were guidelines for professionals dealing with migrant children, as well as, for instance, a publication entitled “Lost in Migration: Working together to protect children from disappearances, from European priorities to local realities”,³⁵ which brings together good practices from different European cities aimed to avoid children going missing, including policies for early integration, support extending beyond the age of 18, involvement of civil society, etc.³⁶

35. Through the EU Schengen Information System (SIS), an alert on a missing person is made available to police officers and border guards in all EU and Schengen countries participating in SIS.³⁷ The NGO Amber Alert advocated including preventive alerts (for children who are at risk of abduction or are particularly in danger of being harmed if they go missing) in the SIS for missing children.³⁸

³³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-unaccompanied-minors-2010-2014_en.

³⁴ <http://missingchildreneurope.eu/summit>.

³⁵ <http://missingchildreneurope.eu/catalog/categoryid/9/documentid/469>.

³⁶ See other outputs of the SUMMIT project at: <http://missingchildreneurope.eu/summit>.

³⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/alerts-and-data-in-the-sis_en.

³⁸ <https://www.amberalert.eu/preventive-alerts-eu-borders-save-missing-children/>.

36. The European Parliament addressed the disappearance of migrant children in several resolutions in 2014 and 2016.³⁹ The texts called twice on the European Commission to ensure that unaccompanied minors do not disappear, and to design a strategy for that purpose and for finding the whereabouts of missing children. Key recurring oral questions have related to measures to be taken to prevent children from going missing from the asylum system, to improve the reporting of child disappearances, and how it supports member States in relocating more children from Greece and Italy. In November 2017, the Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee of the European Parliament voted to include preventive alerts for children at high risk of going missing in the SIS system.

4.4. Red Cross and Red Crescent

37. The International Committee of the Red Cross (ICRC) has a long tradition of reuniting missing and separated persons. Its action ranges from practical action, such as helping unaccompanied child refugees reunite with their families in Nigeria,⁴⁰ to policy recommendations.⁴¹ In May 2019, the ICRC contributed to a specific session of the Hellenic Parliament on humanitarian and legal issues concerning the fate of the missing migrants.⁴² Through the Red Cross and Red Crescent societies and movements, the ICRC can help in many countries when refugee and migrant children are missing.

38. The Turkish Red Crescent Restoring Family Links (RFL)⁴³ Programme is organised by the International Red Cross and Red Crescent Movement and implemented by Red Cross and Red Crescent national societies in co-operation with the International Committee of the Red Cross (ICRC).

³⁹ European Parliament Resolution of 27 November 2014 on the 25th anniversary of the UN Convention on the Rights of the Child (2014/2919(RSP); European Parliament Resolution of 14 December 2016 on the Annual Report on human rights and democracy in the world and the European Union's policy on the matter 2015 (2016/2219(INI)), European Parliament Resolution of 13 December 2016 on the situation of fundamental rights in the European Union in 2015 (2016/2009(INI))

⁴⁰ <https://www.icrc.org/en/document/nigeria-refugees-children-chad>.

⁴¹ https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf.

⁴² <https://www.icrc.org/en/document/hellenic-parliament-icrc-address-humanitarian-needs-missing-migrants-families>.

⁴³ <http://www.kizilaytoplummerkezleri.org/en/restoring-family-links-rfl>; <https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Turkey.aspx>.

Its vocation is to trace missing people and reunite separated families. The ICRC and national societies form the global Family Links Network, which coordinates the tracing of missing people, communication of family messages, family reunification as well as co-operation with the relevant authorities and institutions. In Turkey, the Red Crescent has established national mechanisms and frameworks in co-operation with the Ministry of the Interior, the Ministry of Defence and other stakeholders to regulate and facilitate the collective and coordinated work on solving individual applications and referrals submitted by partners. The RFL has observed a sharp increase in situations of natural disasters or emergencies resulting in mass population movements over the last years which does not show signs of improvement.

4.5. Non-governmental organisations

39. Among the non-governmental organisations helping to find missing children, Missing Children Europe has done specific work on missing refugee and migrant children. Missing Children Europe defines missing refugee and migrant children as ‘minors that are registered with state authorities and go missing from the reception centres provided for them after their registration’.⁴⁴ They may be unaccompanied or separated, but also children in families.

40. Its president, Ms Maud De Boer-Buquicchio, Special Rapporteur of the UN Human Rights Council on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, addressed the committee in June 2018. She outlined the need to increase international co-operation, because refugee and migrant children were particularly inclined to cross borders also within

Europe. In addition, it was necessary to provide them with easily reachable helplines and protection, which they could use in confidence without fear of being exposed to perceived risks to them, for instance regarding their migration status. Missing Children Europe established 19 hotlines across Europe.⁴⁵

⁴⁴ ‘Lost in Migration: working together in protecting children from disappearance’. Conference Conclusions, Missing Children Europe, 2017. Available at: http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

⁴⁵ <http://missingchildreneurope.eu/hotline>.

41. Missing Children Europe initiated in May 2017 the project AMINA (Safeguarding Migrant Children across Europe). Amina in Arabic means the “safe one”. The project aims to close the protection gaps that lead to the disappearance and exploitation of children in migration in Europe. It provides children with access to information on the rights they are entitled to and on the opportunities and services they can access in different countries in the EU, for instance through the development of “MINILA”, a smartphone application, which providing useful information (hostels, support centres, services, etc.) to migrant and refugee children in the European Union.⁴⁶ The project involves 12 organisations from 7 different EU countries, including The Smile of the Child (Greece), Missing People (UK), Centre Français de Protection de l'Enfance and La Mouette (France), Child Focus and Médecins du Monde (Belgium and France). Its aim is to improve procedures for managing cases of disappearance, trafficking and exploitation of minors at both cross-border and horizontal levels.⁴⁷

42. Child Rescue⁴⁸ is a pilot project that aims at raising awareness and is exploring two different projects in Greece, which is coordinated by Smile of the Child, and in Belgium, coordinated by Child Focus. Together with Missing Children Europe and the ICRC, these organisations launched an application and platform managed by the Red Cross to inform publicly about the search for missing children.⁴⁹

43. Following an European Commission decision of February 2007, the 116 000 European hotline for missing children⁵⁰ was established, operating through local grassroots organisations in 31 countries in Europe, under the coordination of Missing Children Europe. It provides free and immediate emotional, psychological, social, legal and administrative support 24/7. It includes unaccompanied missing children of third-country origin in certain countries.

44. AMBER Alert Europe is an international NGO with 22 members (law enforcement, ministries and NGOs) in 16 countries. Its police network

⁴⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=sO9SQgMit6s>.

⁴⁷ <http://aminameanssafe.eu/>.

⁴⁸ <https://www.childrescue.eu/demonstrators/>. <https://www.childrescue.eu/demonstrators/>.

⁴⁹ <https://www.hamogelo.gr/gr/en/ta-nea-mas/enarksi-dokimon-apo-to-chamogelo-tou-paidi-ou-tis-efarmogis-gia-kinita-childrescue-pou-tha-enimeronei-tous-polites-gia-tin-anazitisi-an-ilikon-pou-echoun-eksafanistei/>.

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/116000-single-eu-hotline-number-missing-children>.

consists of over 35 experts representing law enforcement from 12 EU countries. Although the network is designed to search for all missing children, its international network lends itself to seeking missing migrant children and its results appear encouraging.⁵¹

45. Also in other parts of the world, migrant children are at risk. For instance, a publication by Save the Children addresses child refugees in South East Asia.⁵² Europe may learn from those examples.

4.6. Council of Europe

46. Two Council of Europe legal treaties are particularly relevant in this context: the Convention on Action against Trafficking in Human Beings of 2005 (CETS No. 197) as well as the Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse of 2007 (CETS No. 201). Both conventions have set up intergovernmental committees for monitoring the respective obligations by their parties. The Directorate General of Democracy of the Council of Europe serves both conventional committees and pursues projects for assisting member States in this respect.

47. Through the adoption of Resolution 2136 (2016) on harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe, the Assembly urged member States in particular to:

- Ensure that national police forces co-operate to constitute reliable, comprehensive and regularly updated databases on unaccompanied children who go missing, involving Europol and Frontex in investigations against criminal groups that might harm and exploit unaccompanied children;
- Fully co-operate in efforts to track missing children and to support the further development of the Schengen Information System (SIS);– assure protection of children from trafficking and criminal activities to which they are particularly vulnerable and step up co-operation with the countries of origin and transit in this area;
- Prevent unaccompanied migrant children from going missing, ensuring that responsibilities are transferred seamlessly during the different stages of the procedure, from reception to integration of mi-

⁵¹ <https://www.amberalert.eu/>.

⁵² <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/thejourney.pdf>.

grant minors, in order to minimise the risk of unaccompanied minors “slipping through the gaps” in protection and absconding.

48. In the field of child protection, the Assembly actively follows and supports or even initiates action by the Council of Europe, such as the Parliamentary Campaign to End Immigration Detention of Children, which ended in June 2019 and had contributed to the Global Campaign to End Child Detention.⁵³

49. In addition, the Assembly addressed clandestine migration in Recommendation 1211 (1993) on “clandestine migration: traffickers and employers of clandestine migrants”, which recommended to the Committee of Ministers to “draw up a convention designed to combat clandestine immigration in all its forms, with provision for penalties for traffickers and employers of illegal immigrants, and drawing upon the provisions of Resolution 1983/30 of the United Nations Economic and Social Council on the suppression of the traffic in persons and of the exploitation of the prostitution of others and Resolution 1991/35 on the suppression of the traffic in persons.”

50. Together with the Fundamental Rights Agency of the EU, the Council of Europe published a Handbook on European law relating to the rights of the child⁵⁴ and a Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration.⁵⁵

5. Conclusions

51. The registration and identification of refugee and migrant children, whether they are in possession of identity documents or not, are a necessary condition for guaranteeing the capacity to take note of their disappearance and initiate searches. This is particularly important in the case of migrant street children, who are even more exposed to exploitation and mistreatment than those residing in organised accommodation.

52. Improving the conditions for registered refugee and migrant children will help avoiding that they go intentionally missing. This includes adequate

⁵³ <https://endchilddetention.org/who-we-are/>.

⁵⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.PDF.

⁵⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf.

guardianship, housing, healthcare, schooling or employment as well as assistance in finding their family members.

53. Like most refugees and migrants, children make use of smugglers in order to reach safe countries of destination. This fact exposes them to organised crime and the related risks. The high sums to be paid to smugglers have to be generated by those smuggled. Children normally have little financial resources and, as child labour is prohibited, they are generally excluded from earning such high sums through other means than illegal employment, prostitution or criminal activities such as drug dealing. Missing children thus become perpetrators of crime as well as victims. The latter activities seem to favour an undocumented or clandestine status.

54. The identification of deceased persons including children serves at least two important purposes: to inform the family of the deceased, and to inform the public about the deadly risks of such persons in order to prevent similar cases from occurring in the future again.

55. Given the importance and urgency of this subject, a multitude of political recommendations might spring to mind. However, this report shall focus on those where the Council of Europe can be of added value due to its existing work. In addition, the parliamentary dimension of relevant work should be increased, in order to have a greater impact at national and European levels. Given the importance and urgency of this subject, the issue of missing migrant and refugee children in Europe should be turned into a parliamentary campaign.

56. There are many actions and projects which are helpful for protecting refugee and migrant children from going missing. Several stakeholders are contributing through own projects. Most of them have a specific focus and are not necessarily coordinated at European level. National parliaments could be instrumental in supporting such activities and hereby creating synergies and coordination.

57. Legal assistance and cross-border co-operation between relevant national and regional authorities, including the police, is a key element of any effective strategy to prevent refugee and migrant children from going missing. The Council of Europe has a long experience in facilitating such co-operation in Europe and creating the necessary foundation for it under international law. As parliamentarians working under the roof of the Council of Europe, we should use its unique experience to establish a basis for co-

operation on the issue of missing migrant and refugee children, for whom it is presently not even possible to determine figures.

58. Practical support for such co-operation is for instance provided by technical agencies such as Interpol, Europol, Frontex, Red Crescent and Red Cross as well as by non-governmental organisations. Political guidance and support by the Assembly may be beneficial in this respect.

59. The tools of Europol, Interpol and Frontex for finding missing children should be strengthened and their effectiveness increased by providing financial, technical and personnel support.

DISPARITIONS D'ENFANTS RÉFUGIÉS OU MIGRANTS EN EUROPE

Rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des
personnes déplacées

Assemblée Parlementaire du Conseil de L'europe

CONTENU

Résolution 2324 (2020)

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe.....	75
--	----

Recommandation 2172 (2020)

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe.....	82
--	----

Exposé des motifs par Mme Serap Yaşar, rapporteure	84
--	----

1. Introduction.....	84
2. Les différentes catégories d'enfants réfugiés ou migrants disparus	85
2.1. Catégories d'âge.....	86
2.2. Mineurs accompagnés et mineurs non accompagnés	87
2.3. Disparitions volontaires et involontaires	88
2.4. Mineurs enregistrés et mineurs sans papiers	89
3. Action nationale	90
4. Action internationale	91
4.1. Nations Unies	91
4.2. Interpol.....	92
4.3. Union européenne	93
4.4. Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge	95
4.5. Organisations non gouvernementales	96
4.6. Conseil de l'Europe.....	99
5. Conclusions	100



Résolution 2324 (2020)¹

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par les informations des Nations Unies selon lesquelles, chaque jour, un enfant migrant enregistré a été déclaré mort ou disparu entre 2014 et 2018 dans le monde. Elle est consciente que ce chiffre ne représente que la partie émergée de l'iceberg et que beaucoup d'autres enfants ont en fait disparu ou ont trouvé la mort pendant leur périple en quête d'un refuge dans un autre pays, mais que ces disparitions n'ont pas été enregistrées. L'Assemblée se réfère à sa Résolution 2136 (2016) «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe», qui attire l'attention sur la déclaration d'Europol de janvier 2016 selon laquelle 10 000 mineurs migrants ont disparu en Europe, suivie d'une déclaration des autorités allemandes selon laquelle 9 000 mineurs migrants auraient disparu uniquement en Allemagne. Il ne semble pas que ces chiffres aient diminué sensiblement, et la prise de conscience au plan international concernant la situation des enfants réfugiés ou migrants disparus est toujours aussi faible.

2. Les enfants constituant un groupe particulièrement vulnérable de migrants et de demandeurs d'asile, ils ont besoin d'une protection

¹ Discussion par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8e séance) (voir Doc. 15026, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Mme Serap Yaşar; et Doc. 15032, avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Lord Don Touhig). Texte adopté par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8e séance).

Voir également la Recommandation 2172 (2020).



privéligiée contre les multiples dangers qui pèsent sur eux tout au long de leur voyage, notamment les violences, les abus sexuels, la traite des êtres humains et l'exploitation. De nombreuses formes de violence à l'encontre des enfants migrants et réfugiés conduisent à leur disparition, car ils «se volatilisent» dans des réseaux clandestins qui les éloignent toujours plus de la protection et des soins auxquels ils ont droit, d'abord et avant tout en raison de leur âge, mais aussi en qualité de migrants ou de réfugiés. Les parlements nationaux et les gouvernements des États membres doivent faire tout ce qui est nécessaire et requis dans l'intérêt supérieur de l'enfant pour éviter la disparition des enfants réfugiés ou migrants, et réduire ainsi les risques pour leur vie et leur intégrité physique et mentale.

3. L'activité criminelle est cependant loin d'être la seule cause de la disparition d'enfants migrants. Des conditions d'accueil inférieures aux normes, la peur de la rétention, les rapatriements ou refoulements sommaires et l'absence d'une tutelle digne de ce nom sont, entre autres, autant de facteurs supplémentaires expliquant la disparition d'enfants – seuls ou en petits groupes – animés par l'espoir d'atteindre la destination de leur rêve par leurs propres moyens. Ces facteurs, à leur tour, peuvent entraîner les enfants dans une spirale descendante vers d'autres traumatismes, violences et abus.

4. L'Assemblée rappelle que tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et doivent donc défendre l'intérêt supérieur des enfants en tant que principe de base et leur accorder la protection et les soins nécessaires à leur bien-être. À cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:

4.1. Les normes de protection les plus exigeantes soient accordées à l'ensemble des enfants réfugiés ou migrants, indépendamment de leur statut;

4.2. Les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants migrants et réfugiés répondent aux droits et besoins fondamentaux de ces personnes, en prenant en compte les besoins spécifiques de la protection de l'enfant; en aucun cas les enfants ne doivent être placés en rétention;

4.3. Tout enfant réfugié ou migrant soit accueilli, dans la mesure du possible, avec sa famille; tous les efforts devraient être faits pour réunir les familles de réfugiés et de migrants qui ont été séparées, dans le droit-fil de l'article 22 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

4.4. Les parents, les membres de la famille et les amis disposent des informations et des moyens nécessaires pour contacter les services de protection de l'enfance ou la police lorsqu'un enfant réfugié ou migrant disparaît; les enfants réfugiés ou migrants devraient également disposer des informations et des moyens nécessaires pour pouvoir contacter un service de protection de l'enfance ou la police s'ils sont en mesure de le faire. La police et les agences de protection de l'enfance doivent suivre une formation adéquate afin de pouvoir s'occuper des cas de disparition d'enfants réfugiés ou migrants;

4.5. Les écoles, les centres d'accueil et les personnes chargées d'accueillir les enfants réfugiés ou migrants, et de répondre à leurs besoins, informent immédiatement les organismes de protection de l'enfance et la police si un enfant disparaît;

4.6. La recherche sur les cas de disparition d'enfants migrants et réfugiés soit soutenue et encouragée, et serve à orienter les politiques et les pratiques dans ce domaine;

4.7. Les observations faites par les réfugiés et les migrants, y compris les enfants, au sujet des réponses apportées aux problèmes de disparition d'enfants réfugiés ou migrants soient prises en compte de manière appropriée, utile et sûre, en particulier avec l'aide des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile qui exercent leurs activités dans ce domaine. Cela ne devrait pas retarder, entraver ou être préjudiciable aux procédures se rapportant au statut de migrant et de réfugié;

4.8. Les médias nationaux et régionaux, y compris la presse, l'audiovisuel et les réseaux sociaux, soient alertés de la situation concernant la disparition d'enfants réfugiés ou migrants et prennent des mesures appropriées pour sensibiliser davantage l'opinion aux disparitions et pour aider à retrouver les enfants disparus, tout en veillant à ce que les informations diffusées n'interfèrent pas avec les procédures policières ou avec le droit individuel à la vie privée; l'Assemblée devrait donner l'exemple en publiant, par le biais de ses différents supports médiatiques, une base de données de bonnes pratiques pour la prévention des disparitions et la recherche des enfants disparus en vue d'une réunification familiale;

4.9. La coopération internationale entre la police et les autorités judiciaires soit renforcée pour éviter la disparition d'enfants réfugiés ou migrants, par le biais d'Interpol, du système d'information Schengen (SIS), d'Europol et d'Eurojust, ainsi que par l'entraide judiciaire. Les enfants réfugiés ou migrants portés disparus devraient faire l'objet d'une notice jaune d'Interpol et d'une notification au SIS;

4.10. Les organisations de la société civile aidant à retrouver les enfants disparus soient soutenues dans leur travail, lequel ne devrait pas être entravé ou détourné. Les campagnes de sensibilisation menées par ces organisations et les lignes d'assistance téléphonique mises en place, telles que celle de Missing Children Europe, devraient être soutenues par des ressources financières et humaines. Des dispositions facilitant le travail des organisations non gouvernementales qui interviennent dans le secteur des enfants réfugiés ou migrants disparus devraient être prévues dans la législation nationale des États membres;

4.11. Des ressources financières adéquates soient mises à la disposition de la prévention des disparitions d'enfants réfugiés ou migrants.

5. Les enfants migrants sans papiers sont extrêmement vulnérables car ils sont privés de la protection de la loi. Afin d'éviter que les enfants migrants deviennent ou restent sans papiers, les États membres devraient veiller à ce que:

5.1. Chaque enfant migrant sans papiers soit identifié et enregistré auprès des autorités publiques, ce qui suppose d'enregistrer son nom, ses date et lieu de naissance, le nom de ses parents, sa photographie d'identité biométrique, ses empreintes digitales et d'autres données d'identification, conformément à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108) telle qu'amendée. Une attention accrue devra être accordée à la protection des droits de l'enfant et à l'intérêt supérieur de l'enfant pendant la procédure d'enregistrement, la prise des données biométriques et la procédure d'identification, y compris par le

recours à des mesures de protection spécifiques. Il importe que les enfants concernés soient dûment informés de la manière dont ces données seront utilisées. La force physique ou les pressions psychologiques ne devraient en aucun cas être employées pour obtenir les empreintes digitales;

5.2. Une fois recueillies, les données d'enregistrement et d'identification concernant les enfants migrants sans papiers soient partagées en passant par des réseaux tels qu'Interpol, le SIS, Frontex et des accords bilatéraux; cette pratique devrait diminuer le risque que des enfants migrants soient considérés comme disparus dans un pays alors qu'ils sont enregistrés dans un autre;

5.3. Les documents d'identité perdus soient enregistrés dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus;

5.4. Les enfants migrants sans papiers, en particulier ceux qui présentent des besoins spéciaux, à cause de handicaps physiques et mentaux, par exemple, les privant de la possibilité de s'exprimer de façon adaptée, bénéficient d'une aide psychologique et médicale personnalisée selon les cas.

6. Les enfants réfugiés ou migrants non accompagnés et séparés sont particulièrement vulnérables, car ils ne sont ni pris en charge, ni protégés par leurs parents ou par des membres de leur famille proche. À cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:

6.1. Des recherches soient activement menées pour permettre de retrouver les parents ou les autres membres de la famille des enfants réfugiés ou migrants, de manière à réunir les familles. La coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) doit être renforcée, afin de faciliter le regroupement familial dans toute l'Europe et de garantir la mise en place de procédures de regroupement familial plus efficaces et conformes aux droits de l'homme;

6.2. Un tuteur individuel ayant bénéficié d'une formation adéquate soit désigné le plus tôt possible après l'accueil d'un enfant, la procédure d'obtention du statut de migrant par les enfants réfugiés ou migrants soit lancée dans les meilleurs délais et dans le respect

scrupuleux du droit à une procédure équitable et du droit à un recours effectif;

6.3. Les tuteurs désignés des enfants réfugiés ou migrants non accompagnés disposent de mécanismes de liaison efficaces et facilement accessibles (tels que des lignes téléphoniques directes («hotlines»)) de manière à pouvoir communiquer avec les services de protection de l'enfance et la police lors de chaque disparition d'un enfant;

6.4. Dans les endroits où les conditions de vie sont en dessous des normes minimales, ne permettent pas une prise en charge des enfants de manière adéquate et dans le respect de leur intérêt supérieur, et où il n'y a pas d'amélioration notable ou envisagée, des programmes de réinstallation humanitaires accélérés pour les enfants réfugiés ou migrants les plus vulnérables (tels que les enfants non accompagnés) vers d'autres pays européens soient mis en œuvre.

7. Les mesures visant à prévenir les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants devraient tenir compte des disparitions volontaires visant à fuir une famille d'accueil, un tuteur, une école, une structure d'hébergement ou toute autre institution. À cet égard, les États membres devraient veiller à ce que:

7.1. Les structures d'accueil soient protégées et ouvertes, et qu'elles disposent des ressources nécessaires pour répondre au moins aux normes élémentaires en matière de santé et de sécurité, et à ce que le personnel professionnel soit suffisamment formé pour s'occuper d'enfants réfugiés ou migrants, lesquels sont souvent profondément traumatisés et ont des besoins particuliers;

7.2. Les enfants migrants bénéficient d'une protection et de conseils supplémentaires lorsque leur demande d'asile risque d'être rejetée, surtout lorsque la notification officielle du refus de protection internationale approche, afin d'empêcher qu'ils s'enfuient. Tout retour dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers sûr devrait s'accompagner d'une aide adéquate adaptée aux besoins des enfants, lesquels devraient bénéficier en outre d'informations communiquées dans des termes compréhensibles pour eux à tous les stades de la procédure. Une attention particulière devrait par

ailleurs être accordée à la protection des filles qui risquent de prendre la fuite, dans la mesure où elles sont extrêmement vulnérables à la traite et aux abus sexuels;

7.3. Des politiques incluant la dimension du genre soient développées, et des installations tenant compte de la dimension du genre, telles que l'hébergement différencié et sûr, soient mises à la disposition d'enfants réfugiés et migrants.

8. Se félicitant du projet sur les migrants disparus mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Assemblée reconnaît que la question des enfants réfugiés ou migrants disparus requiert davantage d'attention et d'efforts de la part des autorités nationales. Il conviendrait d'encourager les médias internationaux, nationaux et régionaux à sensibiliser l'opinion à l'ampleur et à l'importance du problème des enfants migrants ou réfugiés disparus, et à aider à les retrouver ainsi qu'à assurer leur protection une fois qu'ils ont été retrouvés. L'Assemblée invite aussi les parlements nationaux à nommer un commissaire parlementaire ou un rapporteur général pour les personnes réfugiées et migrantes disparues, en mettant un accent particulier sur les enfants.

9. Consciente que les pays qui accueillent un grand nombre de migrants et de réfugiés n'ont pas toujours les moyens de prévenir efficacement les disparitions d'enfants, l'Assemblée appelle l'Union européenne et les Nations Unies à apporter une assistance technique et financière pour éviter dans la mesure du possible ces disparitions et faciliter la réunification des familles de réfugiés et de migrants séparées.

Recommendation 2172 (2020)¹

Disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa Résolution 2324 (2020) sur les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe, l'Assemblée parlementaire souligne l'importance de prévenir la disparition d'enfants réfugiés ou migrants et de faire tout ce qui est possible pour retrouver les enfants disparus afin de leur éviter de se retrouver victimes de violences, d'abus, de la traite des êtres humains ou du trafic d'organes.

2. Bien que le Conseil de l'Europe ne mène pas d'action spécifique en faveur des enfants réfugiés ou migrants disparus, certains de ses organes et instruments peuvent apporter une valeur ajoutée à la prévention de la disparition de ces enfants. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

2.1. D'inviter les États parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et les États parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201) à partager leurs expériences nationales en matière de prévention de la disparition d'enfants réfugiés ou migrants dans un contexte de traite des êtres humains ou d'exploitation sexuelle;

¹ Discussion par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8e séance) (voir Doc. 15026, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Serap Yaşar; et Doc. 15032, avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: Lord Don Touhig). Texte adopté par l'Assemblée le 30 janvier 2020 (8e séance).



2.2. D'inviter les États parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE no 30) à réfléchir à des stratégies coordonnées d'entraide et d'échange d'informations concernant les enfants réfugiés ou migrants disparus ainsi que sur les enfants décédés non identifiés, par exemple en ayant recours aux notices jaunes et noires d'Interpol et au système d'information Schengen;

2.3. Reconnaisant les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en particulier ses Résolution 428 (2018) et Recommandation 414 (2018) «Enfants réfugiés non accompagnés: rôle et responsabilités des collectivités locales», d'encourager le Congrès à continuer de traiter cette question ainsi que celle des enfants migrants vivant dans la rue, conformément à sa Résolution 271 (2008) sur la réinsertion sociale des enfants vivant et/ou travaillant dans la rue, en particulier pour ce qui est des mesures visant à prévenir la disparition d'enfants;

2.4. D'inviter le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) à examiner les politiques de prévention de disparition d'enfants migrants dans le cadre de ses travaux sur la tutelle et de son examen de la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés.

3. Reconnaisant l'action concrète de protection des enfants fuyant la guerre, la violence et les persécutions, réalisée dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019), l'Assemblée se félicite de l'attention spéciale portée par le plan aux enfants non accompagnés. Elle demande par conséquent au Comité des Ministres d'accorder une grande priorité à l'évaluation et au suivi de ce plan d'action, et de soutenir la promotion et l'utilisation des outils mis au point dans le cadre de cette initiative. Il conviendra de renouveler la priorité donnée à cette question, afin d'assurer la continuité des actions déjà menées.

Exposé des motifs par Mme Serap Yaşar, rapporteure

1. Introduction

1. Les enfants font partie des catégories de migrants et de demandeurs d'asile les plus vulnérables. Ils ont donc particulièrement besoin d'être protégés contre la violence, les abus sexuels, la traite d'êtres humains et l'exploitation. Lorsqu'Europol a annoncé en 2016 qu'environ 10 000 enfants migrants enregistrés avaient disparu en Europe², leur protection a été inscrite au rang des grandes priorités politiques. Cependant, les mesures visant à protéger les enfants réfugiés et les enfants migrants demeurent insuffisantes. Selon les estimations, un enfant disparaît toutes les deux minutes en Europe³, tandis que chaque jour, dans le monde, un enfant migrant enregistré disparaît ou trouve la mort⁴.

2. Face à cette réalité, j'ai décidé, en 2017, de déposer une proposition de résolution sur les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe (Doc. 14417). Une fois désignée rapporteure sur ce sujet, j'ai adressé un questionnaire au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP - requête n°4067) afin d'obtenir des informations complémentaires sur les mesures prises dans les pays européens. Je suis très reconnaissante des réponses apportées à cette requête, lesquelles sont synthétisées dans le document AS/Mig/Inf (2019)¹² et prises en compte dans le présent rapport. Le grand nombre de réponses montre que les parlements nationaux prennent ce sujet au sérieux. Les conclusions du rapport font état de ce constat encourageant.

3. Je sais aussi gré aux contacts du CERDP d'États non membres d'avoir répondu au questionnaire. En Europe, la quasi-totalité des réfugiés et des migrants vient de pays non européens. Le drame des réfugiés et migrants disparus revêt donc une dimension mondiale⁵. C'est pourquoi il est utile et nécessaire de coopérer avec les pays non européens et d'échanger avec eux des expériences et des informations, d'autant plus que les enfants

² <https://www.ecre.org/europol-estimates-10000-underage-refugee-children-have-gone-missing/>.

³ <https://www.infomigrants.net/en/post/11779/europe-s-lost-migrant-children>.

⁴ <https://news.un.org/en/story/2019/06/1041521>.

⁵ <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.

réfugiés ou migrants disparaissent souvent lorsqu'ils passent d'un pays à l'autre.

4. Partant de mon expérience de ce fléau dans mon propre pays, j'ai décrit la situation en Turquie dans le document AS/Mig/Inf(2019)11. Avant d'entamer la rédaction du présent rapport et dans le cadre d'un rapport de la commission consacré à l'intégration, l'autonomisation et la protection des enfants migrants par la scolarité obligatoire (Doc. 14524), la commission a tenu, en décembre 2017, sur ma proposition, une audition d'experts venus de Turquie consacrée aux structures éducatives de ce pays destinées aux enfants réfugiés en âge de fréquenter une école primaire. Dans un contexte analogue, j'ai également eu l'occasion en mars 2018 d'exposer à la commission la situation des réfugiés rohingyas au Myanmar. J'espère que d'autres membres auront à cœur d'analyser et de décrire la situation régnant dans leurs pays respectifs, de manière à élaborer des politiques et des actions plus adéquates afin de protéger les enfants réfugiés ou migrants, et de réduire le nombre alarmant des disparitions.

2. Les différentes catégories d'enfants réfugiés ou migrants disparus

5. Aux fins du présent rapport, on considère qu'un enfant a disparu lorsque ses parents ou tuteurs, les autorités scolaires ou ses employeurs – ainsi que les services administratifs chargés de procéder à son enregistrement ou de le surveiller – ignorent où il se trouve. Lorsqu'un enfant disparaît, il y a de fortes chances que ses droits soient menacés ou bafoués. En notre qualité de parlementaires nationaux, nous ne pouvons pas rester indifférents à une telle tragédie humaine, mais nous devons au contraire prendre des mesures politiques positives dans nos circonscriptions et dans nos pays, et nous employer à développer des synergies au niveau européen.

6. Les enfants réfugiés ou migrants disparus ne forment pas un groupe homogène. Diverses raisons et vulnérabilités peuvent expliquer leur disparition. Il est donc très difficile d'analyser ce phénomène et de tirer des conclusions susceptibles de conduire à des initiatives politiques et juridiques concrètes permettant d'empêcher que des enfants réfugiés ou migrants disparaissent. Des mesures différentes ou multiples seront nécessaires selon les circonstances. Dans mon rapport, je m'emploie à faire ressortir les principales caractéristiques qui ont conduit à la disparition d'enfants réfugiés ou migrants.

2.1. Catégories d'âge

7. En son article premier, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dispose que le terme enfant « s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». De façon générale, tous les États membres appliquent cette définition dans le cas des réfugiés et des migrants. Ceci étant, la Convention des Nations Unies reconnaît aussi que les enfants de moins de dix-huit ans ont besoin d'une protection différente selon leur âge, leur degré de maturité et leurs capacités.

8. L'article 5 de cette convention stipule, par exemple, que « les États parties respectent la responsabilité, les droits et les devoirs qu'ont les parents [...] de donner à l'enfant, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention ». Si les responsabilités, les droits et les devoirs des parents de donner à l'enfant l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice de ses droits dépend du « développement de ses capacités », lorsqu'un enfant est seul, les États membres doivent procurer ce soutien aux enfants réfugiés ou migrants, d'une manière adaptée à leur âge. Cela s'applique aux situations comportant un risque de disparition de l'enfant, ainsi qu'à celles où l'enfant a été retrouvé et placé sous une protection

9. De même, l'article 12 (1) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant exige que « [l]es États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ». Par conséquent, les États membres doivent différencier les actions prises à l'égard des enfants réfugiés et migrants, et les procédures et actions pour prévenir la disparition d'enfants réfugiés ou migrants devraient tenir compte des motivations et risques spécifiques à leur âge. Les services travaillant avec les enfants réfugiés ou migrants disparus et retrouvés, devraient prévoir une formation de leur personnel, à destination d'enfants de tous âges et de tous niveaux de compréhension et d'expression.

10. Il faut veiller à fournir une protection et un soutien adaptés à l'âge et aux capacités des enfants réfugiés ou migrants, ainsi qu'à leur sexe, notamment en protégeant les filles contre le risque de violences sexistes et d'abus sexuels.

2.2. Mineurs accompagnés et mineurs non accompagnés

11. En règle générale, lorsqu'un mineur accompagné disparaît, sa famille, à moins de s'être rendue coupable de maltraitance ou de négligence de l'intéressé, contacte la police. Sur ce plan, les mineurs non accompagnés sont plus vulnérables, car leur disparition risque de passer inaperçue s'ils n'ont pas été pris en charge par des structures formelles ou en l'absence de mécanismes de signalement à la police par leur tuteur ou toute autre personne responsable. Parmi les enfants réfugiés ou migrants, il est donc important d'établir une distinction entre ceux qui sont accompagnés et pris en charge, et ceux qui ne le sont pas.

12. L'obligation pour un État de garantir les droits de toutes les personnes se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction implique, d'une part, le respect des droits des familles en cas de décès ou de disparition d'un enfant et, d'autre part, la protection de leurs droits dans le pays où ils vivent. Les droits les plus pertinents pour les familles en ce qui concerne les enfants disparus (y compris en cas de décès) incluent le droit de participer à une enquête, le droit de savoir si leur enfant est décédé, le droit à la vie familiale et privée (y compris en ce qui concerne l'inhumation), le droit des enfants à une protection spéciale, la protection contre les traitements inhumains ou dégradants et le droit à réparation. Ces droits devraient s'appliquer également, bien entendu, dans le contexte de la migration et des personnes migrantes.

13. Le nombre d'enfants réfugiés ou migrants en Europe est très élevé. En 2017, le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies a dénombré 1 404 194 enfants réfugiés ou migrants en Turquie, 894 851 au Royaume-Uni, 797 981 en Fédération de Russie, 777 919 en Allemagne, 717 632 en France, 648 374 en Espagne et 603 806 en Italie⁶.

14. En analysant les nouvelles demandes d'asile déposées dans l'Union européenne entre janvier et décembre 2018, l'UNICEF a évalué⁷ à 191 360 le nombre d'enfants demandeurs, dont 20 325 mineurs non accompagnés ou séparés. La plupart avaient déposé leur demande en Allemagne (78 270 demandes présentées par des enfants), en France (24 145) et en Grèce

⁶ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>.

⁷ Ibid.

(21 770). Cela dit, les mineurs ne demandent pas tous l'asile, car certains pays leur accordent la protection subsidiaire ou humanitaire et ont pour règle de ne pas renvoyer les mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine⁸.

15. Les mineurs non accompagnés représentent un pourcentage élevé des enfants réfugiés ou migrants en Europe. En 2018, ils représentaient 83 % des enfants arrivés en Italie, 81 % en Espagne et 14 % en Grèce⁹. Lors d'une réunion de la commission en avril 2019, Mme Paula Hoffmeyer-Zlotnik a présenté et actualisé son étude du Réseau européen des migrations sur les mineurs non accompagnés bénéficiant d'une protection internationale en Allemagne. Cette étude montrait que 90 % des mineurs non accompagnés ayant demandé l'asile étaient de sexe masculin, avaient 16 ou 17 ans, et venaient pour l'essentiel d'Afghanistan, de Somalie et de Guinée¹⁰.

2.3. Disparitions volontaires et involontaires

16. Faute de véritables données statistiques dans ce domaine, il est difficile de mesurer l'ampleur du phénomène. Dans le cadre de l'élaboration du rapport sur les «Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe» (Doc. 14909), mon collègue M. Domagoj Hajduković a signalé en mars 2019 à la commission que 3 500 demandes d'asiles sur les 5 900 demandes déposées depuis 2014 en Croatie avaient été annulées en raison de la disparition des demandeurs ; autrement dit, plus des deux tiers des demandeurs étaient manquants et avaient probablement migré vers d'autres pays de l'Union européenne.

⁸ 10. La protection humanitaire ou subsidiaire est fournie par le biais de l'article 15 de la Directive de l'Union européenne 2011/95/EU (remaniement de la directive de qualification), et garantit une protection à un(e) ressortissant(e) de pays tiers ou apatride qui ne peut être considéré(e) comme réfugié(e), mais où il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir des atteintes graves. La plupart des pays de l'Union européenne accordent cette protection, qui a un effet positif dans bien des cas, mais dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ou la Suède, la protection subsidiaire ne donne pas des droits équivalents à ceux du statut de réfugié, notamment en ce qui concerne la durée du permis de résidence ou le regroupement familial.

⁹ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>.

¹⁰ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/EMN/20190417-am-vorstellung-emn-studie-im-europarat.html>.

17. Dans ces derniers cas de disparition, un enfant ne contactera l'aide d'urgence ou les permanences téléphoniques que si son acte volontaire devient, avec le temps, un acte involontaire. En pareil cas, les informations et la sensibilisation peuvent être aussi primordiales que le sont les mesures de protection applicables aux victimes de la traite. Le travail préparatoire à la Résolution 2280 (2019) sur la situation des migrants et des réfugiés dans les îles grecques mené par Mme Petra De Sutter¹¹ a révélé sans détour les stratégies brutales utilisées pour exploiter les migrants, y compris les enfants, dans le centre d'accueil et d'identification de Moria sur l'île de Lesbos¹².

18. Tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas de disparition volontaire ou involontaire, une attention particulière doit être portée au fait que toute mesure prise pour la sécurité des enfants tient compte de leur état psychologique, et que le système de protection de l'État en faveur des enfants disparu est activé.

19. Par conséquent, les mesures de protection des enfants contre les disparitions doivent tenir compte du fait que certains d'entre eux décident volontairement de disparaître ou contribuent volontairement à leur disparition en ne donnant plus signe de vie à leur famille d'accueil, à leur tuteur, à leur école, à leur employeur, ou à tout autre cadre d'accueil établi. Une disparition volontaire peut rapidement devenir involontaire lorsque l'enfant est exploité ou maltraité.

2.4. Mineurs enregistrés et mineurs sans papiers

20. Les migrants sans papiers ou clandestins sont extrêmement vulnérables, car ils vivent en dehors de la loi et ne peuvent donc pas profiter de la protection érigée par celle-ci. Selon les estimations du projet de recherche CLANDESTINO financé entre 2007 et 2009 par l'Union européenne, le nombre de résidents étrangers en situation irrégulière dans l'Union européenne en 2008 était compris entre 1,9 et 3,8 millions¹³.

¹¹ <https://www.dw.com/en/council-of-europe-slams-greece-over-refugee-camp-conditions/a-47576477>.

¹² <https://bellbirdadvocacy.files.wordpress.com/2019/06/advocacy-paper-situation-lesvos-bellbird-advocacy.pdf>.

¹³ <http://irregular-migration.net/index.php?id=217>.

L'afflux massif de migrants et de réfugiés en 2015 et 2016 s'est très probablement traduit par une augmentation du nombre de mineurs sans papiers en Europe.

21. En septembre 2018, la commission a auditionné Mme Agnès Callamard, rapporteure spéciale du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Celle-ci a expliqué à la commission que les statistiques sur les décès de migrants ne reflétaient que le sommet de l'iceberg. Compte tenu des dangers auxquels les migrants sont exposés dans la plupart des pays de transit non européens, on peut supposer que le nombre de migrants qui périssent ou disparaissent avant d'être enregistrés dans un pays d'Europe est beaucoup plus important. Étant donné que, souvent, ils ne sont pas enregistrés avant d'avoir rejoint un pays européen, leur mort ou leur disparition passe inaperçue. C'est une effroyable tragédie humaine pour les nombreuses victimes et leurs familles, mais aussi pour notre société humaine dans son ensemble.

22. Selon les estimations récentes effectuées par des journalistes d'Associated Press à partir des enterrements anonymes et de sources d'information locales, le nombre de migrants décédés est beaucoup plus élevé que le chiffre publié par les Nations Unies¹⁴. En novembre 2013, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a organisé à l'Université de Milan une conférence sur la gestion et l'identification des défunts non identifiés, en particulier des migrants décédés. Cette conférence a été suivie de plusieurs séminaires¹⁵. Les recommandations proposées à cette époque n'ont pas encore eu de retombées mesurables. Il est à noter que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) des Nations Unies a publié en 2019 une analyse des meilleures pratiques en matière d'identification des migrants disparus¹⁶.

3. Action nationale

23. Par l'intermédiaire du CERDP (voir paragraphe 2 ci-dessus), j'ai posé à des services de recherche parlementaires nationaux les trois questions suivantes: Combien d'enfants réfugiés ou migrants sont portés disparus dans votre pays? Lorsqu'un enfant réfugié ou migrant disparaît, qui (au-

¹⁴ <https://www.apnews.com/e509e15f8b074b1d984f97502eab6a25>.

¹⁵ <http://www.cruzroja.es/pls/portal30/url/ITEM/0706E00E04B33E05E05490E2BA533AB8>.

¹⁶ https://publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf.

torité, centre d'hébergement, école, employeur, tuteur, famille d'accueil, etc.) est légalement tenu de signaler sa disparition à la police ? Comment les enfants réfugiés ou migrants sont-ils enregistrés et identifiés dans votre pays ?

24. Les réponses montrent que la plupart des pays sont en mesure de fournir des informations chiffrées sur les réfugiés ou migrants disparus. En outre, certains pays ont mis en place des mesures visant expressément les enfants. Cela dit, de toute évidence, les États membres sont loin d'avoir une approche mutuellement coordonnée du problème et de coopérer efficacement de part et d'autre des frontières nationales.

25. Si l'action des autorités nationales dépend le plus souvent de la coopération transfrontière et de l'entraide judiciaire concernant les réfugiés et les migrants¹⁷, il n'en reste pas moins évident qu'elles doivent d'abord agir à l'intérieur de leurs frontières, car ce sont elles qui ont la responsabilité première de s'assurer que les enfants réfugiés ou migrants ne disparaissent pas.

4. Action internationale

4.1. Nations Unies

26. S'il n'existe pas d'organe des Nations Unies traitant expressément des enfants réfugiés ou migrants disparus, plusieurs institutions spécialisées de cette organisation mènent néanmoins, plus ou moins directement, des actions en faveur de ces enfants. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant impose aux États parties certaines obligations, et les enfants réfugiés ou migrants bénéficient pleinement des droits fondamentaux consacrés par cette convention. En général, toute action nationale concernant un enfant est mesurée à l'aune de son intérêt supérieur.

27. Le projet sur les migrants disparus (Missing Migrants Project) mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) recueille des données statistiques sur les réfugiés et les migrants qui ont disparu ou

¹⁷ <https://www.coe.int/en/web/transnational-criminal-justice-pcoc/mutual-legal-assistance>.

sont décédés¹⁸. Même si ces chiffres ne reflètent peut-être que le sommet de l'iceberg, ils constituent néanmoins un indicateur important pour les responsables de l'élaboration des politiques. Aux fins du présent rapport, il convient de repérer dans ces données les différentes catégories d'âge ainsi que les vulnérabilités potentielles telles que le sexe, les handicaps et les problèmes de santé. À cet égard, la publication de l'OIM *Fatal Journeys* Volume 4: *Missing Migrant Children* présente un intérêt tout particulier¹⁹.

28. Le HCR a publié en 1988 ses Lignes directrices relatives à la protection et à la prise en charge des enfants réfugiés²⁰ (*Guidelines on Protection of Refugee Children and Care*) ; il publie également, à intervalles réguliers, des données sur les enfants réfugiés ou migrants en Europe, en collaboration avec l'OIM et l'UNICEF²¹. En plus de ses travaux d'orientation et de son action de sensibilisation, l'UNICEF met en œuvre des projets en faveur des enfants réfugiés syriens, notamment au Moyen-Orient et en Turquie²².

29. Créé en 1995, le Groupe de travail inter-organisations des Nations Unies sur les enfants réfugiés séparés de leur famille ou non accompagnés (IAWG-UASC)²³a publié une série d'outils²⁴ et un manuel de terrain²⁵ sur les enfants séparés de leur famille ou non accompagnés, qui fournissent aux parties prenantes internationales et aux autorités nationales des orientations utiles.

4.2. Interpol

30. Le 6 septembre 2019, M. Cyril Gout, sous-directeur de la police scientifique et de la gestion des données policières à Interpol a informé

¹⁸ <https://missingmigrants.iom.int/>.

¹⁹ <https://missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-4-missing-migrant-children>.

²⁰ <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>.

²¹ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60348>.

²² <https://www.unicef.org/appeals/syrianrefugees.html>.

²³ Membres de ce groupe de travail : le Comité international de la Croix-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations, International Rescue Committee, Save the Children, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et World Vision International.

²⁴ <https://www.iom.int/sites/default/files/TOOLS-WEB-2017-0322.pdf>.

²⁵ <https://www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf>.

la commission au sujet des « notices jaunes » d'Interpol, qui alertent la communauté policière mondiale sur des personnes disparues. Ces notices concernent des victimes d'enlèvement parental ou criminel ou de disparitions inexpliquées²⁶. Elles sont publiées sur le site web de l'organisation. Actuellement, 7 207 notices jaunes publiques sont en circulation²⁷. Cet outil n'est pas réservé aux migrants et aux réfugiés, mais de toute évidence il constitue une aide utile à la recherche d'enfants migrants ou réfugiés disparus. Interpol publie également des notices noires contenant des informations sur des corps non identifiés, qui peuvent aider à élucider le sort de personnes disparues. Ce travail est réalisé conformément à la politique en matière de traitement des données sur les réfugiés adoptée par l'Assemblée générale d'Interpol en 2017²⁸. Enfin, la base de données sur les documents de voyage volés ou perdus peut être utile pour identifier des enfants migrants disparus.

4.3. Union européenne

31. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié un document intitulé « La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains »²⁹. L'agence Frontex de l'Union européenne a publié le document suivant: VEGA Manuel: les enfants dans les aéroports. Les enfants vulnérables en déplacement. Conseils opérationnels à l'intention des garde-frontières³⁰. Au sein de l'Union européenne, les données sur les migrants sont produites par Eurostat³¹.

32. La FRA fournit également des aperçus mensuels de la situation des droits fondamentaux (y compris ceux des enfants disparus) des personnes arrivant dans les États membres particulièrement affectés par des mouvements migratoires importants; elle a également émis des avis

²⁶ <https://www.interpol.int/fr/Notre-action/Notices/Notices-jaunes>.

²⁷ <https://www.interpol.int/fr/Notre-action/Notices/Voir-les-notices-jaunes>.

²⁸ <https://www.interpol.int/fr/Actualites-et-evenements/Actualites/2017/L-Assemblee-generale-d-INTERPOL-adopte-une-politique-en-matiere-de-traitement-des-donnees-sur-les-refugies>.

²⁹ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>.

³⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/VEGA_children/FR.pdf.

³¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

sur le respect des droits des enfants dans le contexte des migrations, et formulé des propositions législatives³².

33. Le problème des enfants migrants non accompagnés disparus a été identifié comme une priorité dans le plan d'action de l'Union européenne sur les mineurs non accompagnés (2010-2014)³³, lequel s'est soldé par diverses initiatives législatives (y compris la réforme du paquet Asile de l'Union européenne) et la mise à disposition de fonds pour soutenir les organismes européens et autres organisations traitant de cette question. Depuis 2017, avec le soutien de la Commission européenne et des autres organismes de l'Union européenne, les États membres sont encouragés à: a) collecter et échanger des données comparables pour faciliter la recherche transfrontalière des enfants disparus et la vérification des liens familiaux; b) appliquer des approches adaptées aux enfants et sensibles aux différences de sexe en matière de collecte des empreintes digitales et de données biométriques; c) veiller à ce qu'une personne responsable de la protection de l'enfance soit présente dès le stade initial de l'identification et de l'enregistrement et que des agents de protection de l'enfance soient nommés dans chaque point sensible; d) instaurer les procédures et protocoles requis pour signaler systématiquement les incidents d'enfants non accompagnés venant de disparaître et réagir en conséquence.

34. L'Union européenne a cofinancé et lancé en 2014, avec Missing Children Europe, le projet SUMMIT (Safeguarding Unaccompanied Migrant Minors from going Missing by Identifying Best Practices and Training Actors on Interagency Cooperation/Protéger les mineurs migrants non accompagnés de la disparition en identifiant de bonnes pratiques et en formant les acteurs de la coopération interinstitutionnelle), dont l'objet est de repérer les bonnes pratiques mises en place par les États membres pour empêcher les disparitions³⁴. Parmi les productions du projet SUMMIT, on trouve des lignes directrices pour les professionnels qui s'occupent d'enfants migrants, ainsi que, par exemple, une publication intitulée «Lost in Migration: Working together to protect children from disappearances, from European priorities to local realities» (Perdus dans la Migration: travailler ensemble pour protéger les enfants et éviter leur disparition, des priorités européennes aux réalités locales)³⁵, qui recense les procédures pertinentes dans différentes villes européennes, afin d'éviter les disparitions d'enfants,

³² <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>.

³³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-unaccompanied-minors-2010-2014_en.

³⁴ <http://missingchildreneurope.eu/summit>.

³⁵ <http://missingchildreneurope.eu/catalog/categoryid/9/documentid/469>.

incluant les procédures d'intégration précoces, un soutien même après l'âge de 18 ans, l'implication de toute la société etc.³⁶.

35. Grâce au Système d'information Schengen (SIS) de l'Union européenne, les alertes sur les personnes disparues sont accessibles aux policiers et aux garde-frontières de tous les pays de l'Union et de l'espace Schengen participant au système SIS³⁷. L'ONG Amber Alert (pour les enfants en danger d'enlèvement ou qui risquent de subir des préjudices particulièrement graves s'ils disparaissent) a recommandé l'intégration d'alertes préventives dans le système SIS pour les enfants disparus³⁸.

36. Le Parlement européen a abordé la question de la disparition des enfants migrants dans plusieurs résolutions adoptées en 2014 et 2016³⁹. Les textes pertinents ont invité à deux reprises la Commission européenne à veiller à ce que les mineurs non accompagnés ne disparaissent pas, et à élaborer une stratégie permettant d'arriver à cette fin et de retrouver les enfants disparus. Les principales questions orales récurrentes ont porté sur les mesures à prendre pour éviter que des enfants ne disparaissent du système d'asile, pour améliorer le signalement des disparitions d'enfants et pour aider les États membres à intégrer davantage d'enfants de Grèce et d'Italie. En novembre 2017, la commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen a voté la mise en place d'alertes préventives pour les enfants à haut risque de disparition dans le système SIS.

4.4. Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge

37. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) s'emploie depuis de longues années à réunir des personnes disparues ou séparées de leurs proches. Son action couvre un large éventail qui va de l'intervention concrète (aider des enfants réfugiés non accompagnés à retrouver leur

³⁶ Voir d'autres résultats du projet SUMMIT: <http://missingchildreneurope.eu/summit>.

³⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/alerts-and-data-in-the-sis_en.

³⁸ <https://www.amberalert.eu/preventive-alerts-eu-borders-save-missing-children/>.

³⁹ Résolution du Parlement européen du 27 novembre 2014 sur le 25e anniversaire de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (2014/2919(RSP); résolution du Parlement européen du 14 décembre 2016 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière 2015 (2016/2219(INI)), résolution du Parlement européen du 13 décembre 2016 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2015 (2016/2009(INI)).

famille au Nigéria⁴⁰ par exemple) aux recommandations à l'intention des responsables politiques⁴¹. En mai 2019, le CICR a contribué à une séance spéciale du Parlement grec sur les questions humanitaires et juridiques concernant le sort des migrants disparus⁴². Grâce aux sociétés et aux mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR peut apporter son assistance dans de nombreux pays lorsque des enfants réfugiés ou migrants disparaissent.

38. Le programme Restoring Family Links (RFL: Rétablir les liens familiaux) du Croissant-Rouge turc⁴³ est organisé par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge international et mis en œuvre par les organismes nationaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Sa mission est de rechercher les personnes disparues et de réunir les familles séparées. Le CICR et les sociétés nationales se réunissent au sein du Global Family Links Network, qui coordonne les recherches de personnes disparues, la communication de messages familiaux, le regroupement familial ainsi que la coopération avec les autorités et les institutions pertinentes. En Turquie, le Croissant-Rouge a établi des dispositifs et structures au niveau national en coopération avec le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Défense et d'autres partenaires qui réglementent et facilitent le travail collectif et coordonné visant à résoudre les demandes individuelles et les cas renvoyés par les différents acteurs. Au cours des dernières années, le RFL a observé une augmentation des situations concernant des catastrophes naturelles ou d'urgences entraînant des mouvements massifs de populations et qui ne donnent aucun signe d'amélioration.

4.5. Organisations non gouvernementales

39. Parmi les organisations non gouvernementales qui contribuent à la recherche d'enfants disparus, Missing Children Europe œuvre plus spécifiquement en faveur des enfants réfugiés ou migrants. Selon la

⁴⁰ <https://www.icrc.org/fr/document/nigeria-lac-tchad-des-enfants-refugies-retrouvent-leurs-familles>.

⁴¹ https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf.

⁴² <https://www.icrc.org/en/document/hellenic-parliament-icrc-address-humanitarian-needs-missing-migrants-families>.

⁴³ <http://www.kizilaytoplummerkezleri.org/en/restoring-family-links-rfl>; <https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Turkey.aspx>.

définition qu'en donne cette ONG, les enfants réfugiés ou migrants disparus sont « des mineurs enregistrés auprès des autorités nationales qui disparaissent du centre d'accueil qui leur a été proposé après leur enregistrement »⁴⁴. Il peut s'agir d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, mais aussi d'enfants vivant avec leurs proches.

40. Sa présidente, Mme Maud De Boer-Buquicchio, rapporteure spéciale du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution d'enfants, la pornographie mettant en scène des enfants et d'autres matériels pédopornographiques, s'est adressée à la commission, en juin 2018. Elle a souligné la nécessité de renforcer la coopération internationale, étant donné que les enfants réfugiés ou migrants sont particulièrement enclins à traverser les frontières, y compris au sein de l'Europe. Elle a ajouté qu'il était nécessaire de prévoir pour ces enfants des lignes d'assistance téléphonique et des mécanismes de protection faciles d'accès qu'ils pourraient utiliser en toute confiance, sans craindre d'être exposés à des risques qu'ils percevraient, notamment en raison de leur statut au regard de l'immigration. Missing Children Europe a mis en place 19 permanences téléphoniques dans toute l'Europe⁴⁵.

41. Missing Children Europe a lancé en mai 2017 le projet AMINA (protéger les enfants migrants partout en Europe). En arabe, « amina » signifie « celui qui est en sécurité ». Ce projet vise à combler les lacunes constatées dans la protection, qui sont à l'origine de la disparition et de l'exploitation des enfants migrants en Europe. Ce projet fournit aux enfants un accès à l'information sur leurs droits, et des services auxquels ils peuvent accéder dans différents pays de l'Union européenne, par exemple à travers MINIILA, une application pour smartphone développée dans le cadre de ce projet, qui donne aux enfants migrants ou réfugiés dans l'Union européenne des informations utiles sur des hébergements, du soutien, et divers autres services⁴⁶. Le projet comprend 12 organisations de 7 différents États de l'Union européenne, incluant The Smile of the Child (Grèce), Missing People (Royaume-Uni), le Centre Français de Protection de l'Enfance et La Mouette (France), Child Focus et Médecin du Monde

⁴⁴ 'Lost in Migration: working together in protecting children from disappearance'. Conference Conclusions, Missing Children Europe, 2017. Voir http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

⁴⁵ <http://missingchildreneurope.eu/hotline>.

⁴⁶ <https://www.realwire.com/releases/Miniila-app-for-young-migrants-and-refugees-launched-today>.

(Belgique et France). Le projet vise à améliorer les procédures de gestion des cas de disparitions, traites, et exploitation des mineurs, à la fois aux passages de frontière, et de manière multilatérale⁴⁷.

42. Child Rescue⁴⁸ is a pilot project that aims at raising awareness and is exploring two different projects in Greece, which is coordinated by Smile of the Child, and in Belgium, coordinated by Child Focus. Together with Missing Children Europe and the ICRC, these organisations launched an application and platform managed by the Red Cross to inform publicly about the search for missing children.⁴⁹

43. Suite à une décision de la Commission européenne de février 2007, la ligne d'assistance téléphonique européenne "116000" pour les enfants disparus⁵⁰ a été mise en place ; elle fonctionne par l'intermédiaire d'organisations implantées localement dans 31 pays d'Europe, sous la coordination de Missing Children Europe. Elle fournit un soutien moral, psychologique, social, juridique et administratif gratuit et immédiat 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Son champ d'application inclut les enfants disparus non accompagnés originaires de pays tiers dans certains pays.

44. AMBER Alert Europe is an international NGO with 22 members (law enforcement, ministries and NGOs) in 16 countries. Its police network consists of over 35 experts representing law enforcement from 12 EU countries. Although the network is designed to search for all missing children, its international network lends itself to seeking missing migrant children and its results appear encouraging⁵¹

45. Dans d'autres régions du monde aussi, des enfants migrants sont en danger. Citons notamment une publication de l'ONG Save the Children sur les enfants réfugiés en Asie du Sud-Est⁵². L'Europe pourrait s'inspirer de cet exemple, et de bien d'autres.

⁴⁷ <http://aminameanssafe.eu/>

⁴⁸ <https://www.childrescue.eu/demonstrators/>.

⁴⁹ <https://www.hamogelo.gr/gr/en/ta-nea-mas/enarksi-dokimon-apo-to-chamogelo-tou-paidi-ou-tis-efarmogis-gia-kinita-childrescue-pou-tha-enimeronei-tous-polites-gia-tin-anazitisi-an-ilikon-pou-echoun-eksafanistei/>.

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/116000-single-eu-hotline-number-missing-children>.

⁵¹ <https://www.amberalert.eu/>.

⁵² <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/thejourney.pdf>.

4.6. Conseil de l'Europe

46. Deux traités du Conseil de l'Europe sont particulièrement pertinents dans ce contexte: la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 (STCE n° 197) et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels de 2007 (STCE n° 201). Ces deux conventions ont donné lieu à la création de comités intergouvernementaux pour le suivi des obligations respectives de leurs parties prenantes. La Direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe apporte son soutien à ces deux comités conventionnels et met en œuvre divers projets pour aider les États membres à respecter leurs obligations.

47. En adoptant la Résolution 2136 (2016) «Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe», l'Assemblée a notamment exhorté les États membres:

- À assurer la coopération des polices nationales afin de constituer des bases de données fiables, complètes et régulièrement mises à jour sur les enfants non accompagnés portés disparus; à associer Europol et Frontex aux enquêtes contre les groupes criminels qui pourraient nuire aux enfants non accompagnés et les exploiter;
- À participer pleinement aux efforts pour retrouver les enfants disparus et à soutenir le développement du Système d'information Schengen (SIS);
- À assurer la protection des enfants contre la traite et les activités criminelles auxquelles ils sont particulièrement vulnérables, et à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit dans ce domaine;
- Afin de prévenir la disparition d'enfants migrants non accompagnés, à s'assurer que les responsabilités sont transférées sans entraves au cours des différentes étapes de la procédure, depuis l'accueil jusqu'à l'intégration des mineurs migrants, afin de limiter le risque que les mineurs non accompagnés se «glissent entre les mailles» des réseaux de protection.

48. Dans le domaine de la protection de l'enfance, l'Assemblée parlementaire suit activement et soutient l'action du Conseil de l'Europe. Elle a même été à la source d'initiatives comme la Campagne parlementaire

pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants qui s'est terminée en juin 2019 et qui a contribué à la Campagne mondiale pour mettre fin à la rétention d'enfants⁵³.

49. De plus, l'Assemblée a traité la question de la migration clandestine dans sa Recommandation 1211 (1993) «Migrations clandestines: passeurs et employeurs de migrants clandestins», qui recommande au Comité des Ministres «d'élaborer une convention visant à combattre toutes les formes de migration clandestine, en prévoyant notamment des sanctions pour les passeurs et les employeurs de migrants clandestins, à la lumière notamment des dispositions figurant dans la Résolution 1983/30 du Conseil économique et social des Nations Unies sur la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui, et la Résolution 1991/35 sur la suppression de la traite des êtres humains».

50. En coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe a publié un Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant⁵⁴ ainsi qu'un Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration⁵⁵.

5. Conclusions

51. L'enregistrement et l'identification des enfants réfugiés et des enfants migrants; qu'ils soient ou non en possession de leurs papiers d'identité, sont des conditions nécessaires pour être en mesure de constater leur disparition et de lancer les recherches. C'est particulièrement important dans le cas d'enfants migrants sans abris, qui sont bien plus exposés à l'exploitation et aux mauvais traitements, que ceux résidant dans des centres d'accueil.

52. L'amélioration des conditions de vie des enfants réfugiés ou migrants enregistrés contribuera à limiter leur disparition intentionnelle. Il convient notamment de les placer sous tutelle, de leur offrir un hébergement, de leur prodiguer les soins nécessaires, de les scolariser ou de leur proposer un emploi dans des conditions adaptées, ainsi que de les aider à retrouver les membres de leur famille.

⁵³ <https://endchilddetention.org/who-we-are/>.

⁵⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_FRA.PDF.

⁵⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_FRA.pdf.

53. Comme la plupart des réfugiés et des migrants, les enfants ont recours à des passeurs pour atteindre des pays de destination sûrs, ce qui les expose au crime organisé et aux risques associés. Les personnes qui font appel à des passeurs doivent trouver les sommes élevées que ces derniers demandent. Or les enfants disposent en principe d'un maigre pécule et, comme ils n'ont pas le droit de travailler, ne peuvent généralement pas gagner de telles sommes, si ce n'est en travaillant illégalement, en se prostituant ou en se livrant à des activités criminelles telles que le trafic de stupéfiants. Les enfants disparus deviennent alors à la fois des criminels et des victimes. Il semble que ces activités favorisent le statut de sans-papiers ou de clandestin.

54. L'identification des personnes décédées, y compris des enfants, sert au moins deux objectifs importants: informer la famille du défunt, et informer le grand public des risques mortels auxquels ces personnes s'exposent afin d'éviter que de tels cas se reproduisent.

55. Du fait de l'importance et de l'urgence de ce sujet, les recommandations politiques qui pourraient venir à l'esprit sont pléthore. Cependant, le présent rapport privilégiera celles pour lesquelles le Conseil de l'Europe apporte une valeur ajoutée compte tenu de ses travaux existants. De plus, il conviendrait de renforcer la dimension parlementaire des actions concernées pour qu'elles aient un effet plus important aux niveaux national et européen. Compte tenu de l'importance et de l'urgence de la situation, le problème des enfants réfugiés ou migrants disparus devrait faire l'objet d'une campagne parlementaire.

56. Il existe une foultitude d'actions et de projets qui contribuent à protéger les enfants réfugiés ou migrants de la disparition. Plusieurs acteurs apportent leur pierre en mettant en œuvre des projets, qui, pour la plupart, se concentrent sur un aspect particulier et ne sont pas nécessairement coordonnés au niveau européen. Les parlements nationaux pourraient jouer un rôle actif en soutenant ces activités et en développant des synergies et une coordination.

57. L'entraide judiciaire et la coopération transfrontalière entre autorités nationales et régionales compétentes – y compris la police –, sont des éléments clef de toute stratégie efficace destinée à prévenir la disparition des enfants réfugiés ou migrants. Le Conseil de l'Europe s'emploie à faciliter cette coopération en Europe et à en poser les fondements conformément au droit international. Il possède une longue expérience en

la matière. En tant que parlementaires travaillant sous l'égide du Conseil de l'Europe, nous devrions utiliser son expérience spécifique afin d'établir une base de coopération sur le problème des disparitions d'enfants migrants ou réfugiés, à l'heure où nous ne sommes même pas en mesure d'en déterminer le nombre.

58. Un soutien pratique pour une telle coopération est assuré par des organismes techniques tels qu'Interpol ou Europol, Frontex, le Croissant-Rouge et la Croix-Rouge et par des organisations non gouvernementales. Les orientations et le soutien politiques apportés par l'Assemblée pourraient être utiles en la matière.

59. Les outils d'Europol, Interpol et de Frontex pour la recherche d'enfants disparus devraient être renforcés et leur efficacité accrue par un meilleur soutien financier, technique et en ressources humaines.

أطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا

الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا
تقرير لجنة الهجرة و اللاجئين والمشردين



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



Doc. 15028

07 كانون الثاني 2020

أطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا

تقرير¹

لجنة الهجرة واللاجئين والمندوبين.

المعدنية / سراج يشار

مختصر

لا يتمتع أطفال اللاجئين والمهاجرين بالمعدنية. آلاف منهم يعرّضون إلى حماية خاصة ضد الكثير من المخاطر ويكرّسها تعرضهم للعنف والامتناع الجنسي والاتجار بالجنس والاستغلال أثناء سفرهم. إن العديد من حالات العنف الموجهة ضد الأطفال اللاجئين والمهاجرين تعرض هؤلاء الأطفال من حقوقهم في المعدنية والمعدنية.

يقوم هذا التقرير بالتعريف بالحالة المربكة بالأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين ويكرّس على أن المعرفة الكاملة بكافة عناصر هذا الموضوع أمر صعب جداً. كما يحث التقرير على معالجة معلومات من القوانين الوطنية حالياً والتي تعنى بمعدنية هؤلاء الأطفال والمطلوبة دون شعاعهم. على شمول الأعضاء في تسهيل الأطفال اللاجئين في المراجع الحكومية الرسمية وأن تثبت هويتهم وأن تُعَيّن لكل طفل لاجئ أو مهاجر غير مصحوب بوليته وصياً شخصياً فور قبوله للأطفال اللاجئين والمهاجرين حق لم تشمل وكما هو مبين في المادة 22 من قانون حقوق الأطفال لمنظمة الأمم المتحدة فإن لكل طفل ملحق بالحق بالعيش مع أوليه لذلك يجب تأمين عيش الأطفال مع أوليهم قدر الإمكان.

¹ المرجع اليه: Doc. 14417، المرجع 4343، 24 تشرين الثاني 2017

المحتويات	الصفحة
أ. مسودة القرار	105
ب. مسودة قرار التوصية	107
ج. المذكرة التفسيرية للمقررة السيدة سراب يشار	112
1. مدخل	113
2. فئات الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين	114
2.1. الفئات العمرية	115
2.2. الأطفال المصحوبين والغير مصحوبين بذويهم	116
2.3. الفقدان الإرادي وغير الإرادي	117
2.4. الأطفال المسجلين والذين لا يملكون وثائق	118
3. العمل الوطني	119
4. العمل الدولي	120
4.1. الأمم المتحدة	120
4.2. الإنتربول	121
4.3. الاتحاد الأوروبي	122
4.4. الصليب الأحمر والهلال الأحمر	124
4.5. منظمات المجتمع المدني	125
4.6. المجلس الأوروبي	127
5. الخلاصة	128

القرار رقم 2324 (2020)²

الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين في أوروبا

الجمعية البرلمانية

1. إن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا قلقة بشأن تقارير الأمم المتحدة التي تشير إلى أن طفلاً مهاجراً مسجلاً فقد أو مات يوماً في العالم بين عامي 2014-2018. كما تدرك الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن هذه الأرقام ليست سوى رأس جبل الجليد، وأن الكثير قتلوا أو فقدوا أثناء بحثهم عن ملجئ آمن في بلد آخر ولكنهم لم يسجلوا. وتشير الجمعية إلى القرار رقم 2136 (2016) الذي ينص على حماية الصغار الفاقدين لذويهم الصادر في يناير من عام 2016 وتذكر بتصريح يوروبول عن اختفاء عشرة آلاف طفل في أوروبا وتصريح السلطات الألمانية عن اختفاء تسعة آلاف طفل في ألمانيا وحدها. كما يبدو أن هذه الأرقام لم تنخفض بمعدل ملحوظ، ولا يزال هناك نقص كبير في الوعي الدولي بشأن الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين.
2. فئة الأطفال هي من فئات مجتمع المهاجرين واللاجئين الضعيفة، وبالتالي يحتاجون إلى حماية خاصة ضد العديد من المخاطر التي يواجهونها خلال رحلة اللجوء، مثل العنف والاعتداء الجنسي والاتجار بالبشر والاستغلال. معظم أشكال العنف ضد الأطفال المهاجرين واللاجئين؛ تنسب في اختفائهم في شباك مخفية، مما يبعدهم عن الحماية والرعاية التي يستحقونها كأطفال قبل كل شيء، ثم كمهاجرين ولاجئين. فينبغي للبرلمانات الوطنية وحكومات الدول الأعضاء أن تفعل كل ما تتطلبه مصالح الطفل السامية لمنع فقدان الأطفال المهاجرين واللاجئين، وبالتالي الحد من المخاطر على حياتهم وسلامتهم المعنوية والعقلية.
3. الممارسات غير الشرعية بعيدة كل البعد عن كونها السبب الوحيد لاختفاء الأطفال المهاجرين. بل إن احتمالية عدم استقبالهم في بلد اللجوء، أو الخوف من الاحتجاز، أو العودة الجماعية أو الإعادة القسرية إلى الوطن، أو افتقارهم للتوجيه اللازم، أو ضياعهم بمفردهم أو مع مجموعاتهم الصغيرة وهم على أمل الوصول إلى وجهتهم المرجوة دون مساعدة، كل هذه تعد أسباباً إضافية. لذلك تؤدي هذه الأمور إلى فخ يتسبب بالمزيد من الصدمات والعنف وإساءة المعاملة للأطفال.

² اجتماع الجمعية العمومية في 30 يناير 2020 (الدورة الثامنة) (انظر الوثيقة رقم 15026 التي تتضمن تقرير لجنة الهجرة واللجوء، المقرر: السيدة سيراب ياشار، والوثيقة رقم 15032 التي تتضمن تقرير رأي لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والتنمية المستدامة، المقرر اللورد توهيج). وقد قبلت الجمعية النص في 30 يناير 2020 (الدورة الثامنة).

4. إن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا تُذكر بأن جميع الدول الأعضاء أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، وبالتالي عليها أن تأخذ في الاعتبار المصلحة العليا للأطفال، وتوفر كل الحماية والرعاية اللازمة لرفاههم. وبذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن توفر:
- 4.1. يجب توفير أعلى مستوى من الحماية لجميع الأطفال اللاجئين والمهاجرين، بغض النظر عن وضعهم وحالتهم.
- 4.2. يجب توفير الحقوق والاحتياجات الأساسية والخاصة للأطفال المهاجرين واللاجئين وعدم احتجازهم بأي شكل من الأشكال، مع مراعاة كل شروط قبول واستقبالهم ورعايتهم.
- 4.3. يجب وضع الأطفال اللاجئين والمهاجرين مع أسرهم إن أمكن. ويجب السعي لجمع أسر اللاجئين والمهاجرين المنفصلين عن بعضهم البعض ولم شملهم، وذلك وفق المادة رقم 22 من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل.
- 4.4. يجب تزويد الآباء وأفراد أسرة أو أصدقاء الأطفال المفقودين بالمعلومات اللازمة للاتصال بوكالات حماية الطفل أو الشرطة. كما يجب تزويد الأطفال اللاجئين والمهاجرين بالمعلومات والفرص اللازمة ليتمكنوا من الاتصال بوكالات حماية الطفل أو الشرطة. كما ينبغي تدريب الشرطة ووكالات حماية الطفل على الاستجابة لحالات الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين.
- 4.5. يجب على المدارس ومراكز الاستقبال اللاجئين والمسؤولين عن إيواء ومقابلة الأطفال اللاجئين والمهاجرين إبلاغ وكالات حماية الطفل والشرطة على الفور عند فقدان طفل.
- 4.6. ينبغي دعم وتشجيع البحوث المعنية بدراسة اختفاء الأطفال المهاجرين واللاجئين، وينبغي أن تساهم هذه الدراسات في صياغة السياسات والإجراءات المتعلقة بشأن الأطفال المفقودين.
- 4.7. يجب أخذ التغذية الراجعة - بما فيها الصادرة من الأطفال- المتعلقة بمشكلة اللاجئين والأطفال المهاجرين المفقودين بعين الاعتبار وتناولها وفق توجيهات المنظمات المحلية وغير الحكومية المختصة بحقوق الإنسان بطريقة مناسبة وأمنة وقابلة للاستخدام. ويجب ألا يؤثر ذلك سلباً على ملفات اللجوء أو تأخيرها أو عرقلتها.
- 4.8. ينبغي تحذير وسائل الإعلام المحلية والإقليمية، المطبوعة والسمعية والبصرية والاجتماعية بشأن ملف اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين، كما يجب اتخاذ الإجراءات المناسبة لإيجاد الأطفال المفقودين وزيادة درجة الوعي بشأنهم مع ضمان ألا تتضارب المعلومات

المنشورة عبر الإعلام مع التشريعات الأمنية أو حقوق الخصوصية الشخصية. وعلى الجمعية البرلمانية أن تكون قدوة من خلال نشر - عبر مصادر إعلامية مختلفة- معلومات حول التطبيقات الجيدة للم شمل الأسر والبحث عن الأطفال المفقودين والحيلولة دون ذلك.

4.9. ينبغي زيادة التعاون الدولي بين السلطات الأمنية والقضائية من خلال الإنترنت ونظام شغل للمعلومات ويوروبول ويوروجوست وعن طريق التعاون القانوني المتبادل لمنع اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين. كما يجب إدراج الأطفال المفقودين من اللاجئين والمهاجرين في النشرات الصفراء للإنترنت وإدراجهم تحت عنوان البلاغات الهامة في نظام معلومات شغل.

4.10. يجب دعم المنظمات غير الحكومية التي من شأنها المساعدة في العثور على الأطفال المفقودين ضمن نشاطاتها؛ يجب عدم عرقلة نشاطات تلك المنظمات أو إساءة استخدامها. وينبغي دعم حملات توعية هذه المنظمات مثل منظمة Lost Children Europe من حيث الموارد المالية والبشرية. كما ينبغي أن تتضمن التشريعات الوطنية للدول الأعضاء أحكاماً تيسر أنشطة منظمات المجتمع المدني الناشطة في مجال الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين.

4.11. توفر مصادر التمويل اللازمة لمنع اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين.

5. الأطفال المهاجرون الذين لا يحملون وثائق هم في غاية الضعف لأنهم يفتقرون إلى القانون والحماية. على الدول الأعضاء توفير ما يلي لمنع الأطفال المهاجرين من البقاء دون وثائق:

5.1. يجب تسجيل الأطفال المهاجرين غير الموثقين بطريقة فعالة وملزمة في أول تواصل لهم مع السلطات، فيسجل اسم وتاريخ ومكان الميلاد، واسم الأبوين، وصورة الوجه البيومترية، وبصمة الإصبع الرقمية، وغيرها من المعلومات التعريفية، كما يجب التحقق من الهوية الشخصية في حال تغير البيانات مع مراعاة أحكام اتفاقية مجلس أوروبا فيما يتعلق بالمعالجة الأتوماتيكية للبيانات الشخصية (المعروف أيضاً باسم اتفاقية 108). يجب إبداء الحرص اللازم أثناء القيام بعملية التسجيل وأخذ البيانات البيومترية بما في ذلك الأخذ بتدابير الحماية الخاصة بحقوق الإنسان للأطفال والمصلحة العليا للطفل. كما يجب إبلاغ الأطفال عن كيفية استخدام هذه البيانات. ولا يمكن استخدام العنف الجسدي ولا النفسي بأي شكل من الأشكال أثناء أخذ بصمات الأصابع.

5.2. يجب مشاركة البيانات الشخصية للطفل عبر الإنترنت ونظام شغل للمعلومات (SIS) وFrontex ووفق الاتفاقيات الثنائية، بمجرد جمع بيانات التسجيل وتحديد الهوية للأطفال المهاجرين غير الموثقين. سيساعد ذلك على تقليل احتمالية اعتبار أولئك الأطفال المهاجرين المسجلين، مفقودين في بلد آخر.

- 5.3. يتطلب تسجيل وثائق الهوية المفقودة في قاعدة بيانات الإنتربول لوثائق السفر المسروقة والمفقودة.
- 5.4. يجب تقديم رعاية طبية ونفسية وشخصية مناسبة للأطفال اللاجئين والمهاجرين ولا يملكون وثائق شخصية من ذوي الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك الأطفال الذين تمنعهم إعاقاتهم الجسدية أو العقلية عن التعبير عن أنفسهم.
6. الأطفال اللاجئون والمهاجرون غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم، محرومين من الحماية لأنهم يفتقرون رعاية وحماية أفراد الأسرة المقربين أو والديهم. ولذلك ينبغي للدول الأعضاء أن توفر لهم ما يلي:
- 6.1. يجب البحث بشكل فعال عن الآباء أو أفراد الأسرة المتبقين لضمان لم شمل الأسر اللاجئة والمهجرة. كما ينبغي زيادة التعاون مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أوروبا لتيسير لم شمل الأسرة وضمان توحيد أفراد الأسرة بشكل فعال ويتناسب مع حقوق الإنسان.
- 6.2. يتم تعيين شخص وصي مُدرّب بشكل مناسب وذلك بمجرد وصول الطفل. ويتم إعطاء الأطفال المهاجرين واللاجئين في هذه الحالات حق اللجوء في أقرب وقت ممكن مع وضع في عين الاعتبار أحقيتهم في الحصول على المعاملة العادلة.
- 6.3. يجب توفير آلية فعالة وسهلة الوصول (مثل خطوط المساعدة الساخنة) تمكن الأوصياء المرافقين للأطفال اللاجئين والمهاجرين غير المصحوبين للاتصال الفوري بخدمات حماية الطفل والشرطة في حالة فقدان الطفل.
- 6.4. يجب نقل الأطفال اللاجئين والمهاجرين الضعفاء (مثل الأطفال غير المصحوبين) إلى بلدان أوروبية أخرى على وجه السرعة، من الأماكن التي تكون فيها ظروف معيشتهم دون المستوى المطلوب، ولا يوجد فيها اهتمام كافٍ بهم ولا مراعاة لمصلحتهم العليا، ولا يُتوقع تحسين حالتهم في المستقبل القريب.
7. يجب أن تتخذ التدابير اللازمة لمنع فقدان الأطفال اللاجئين والمهاجرين من خلال هروبهم عمداً من أسرهم، أو أوصيائهم، أو مدرستهم، أو صاحب عملهم، أو منازلهم، أو غيرها. لذلك على الدول الأعضاء أن توفر ما يلي:

- 7.1. يجب أن تكون مراكز الاستقبال محمية ومفتوحة وأن تحتوي على الموارد اللازمة لتلبية معايير الصحة والسلامة الأساسية على الأقل، كما يجب أن يكون الموظفون المتخصصون قد تلقوا تدريباً كافياً لرعاية الأطفال اللاجئين والمهاجرين وذوي الاحتياجات الخاصة.
- 7.2. ينبغي توفير حماية وإرشاد إضافي للأطفال المهاجرين لمنعهم من الفرار في حال احتمالية رفض طلبات لجونهم، خاصة بعد إبلاغهم برفض وضعهم ضمن قانون الحماية الدولية. يجب في هذه الحالة تقديم المساعدة المناسبة للأطفال ويجب إبلاغ الطفل عن التطورات في كل مراحل الطلب بشكل مناسب وتمكينهم أخيراً من العودة إلى بلدهم الأصلي أو إلى بلد آمن آخر. ويجب إيلاء اهتمام خاص لحماية الفتيات المعرضات لخطر الفرار بما أن أنهن معرضات بشدة للاختطاف أو الاعتداء الجنسي.
- 7.3. ينبغي وضع السياسات وإعداد المراكز المعنية بشكل يراعي الفوارق بين الجنسين، مثل توفير مساكن منفصلة للأطفال الإناث والذكور اللاجئين والمهاجرين.
8. ترحب الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بمشروع المفقودين من المهاجرين التابع لمنظمة الهجرة الدولية، وتقر بأن قضية الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين تتطلب المزيد من الاهتمام والجهد من قبل السلطات الوطنية. كما ينبغي تشجيع وسائل الإعلام الدولية والوطنية والمحلية على زيادة الوعي بحجم وأهمية مشكلة الأطفال المفقودين، والمساعدة على العثور على الأطفال وحمايتهم عند فقدانهم. تدعو الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، البرلمانات الوطنية إلى تعيين مفوض برلماني أو مقرر عام بشأن اللاجئين والمهاجرين المفقودين، مع التركيز بشكل خاص على الأطفال.
9. تدرك الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن الدول التي تستضيف عدداً كبيراً من المهاجرين واللاجئين قد لا تملك وسائل فعالة لمنع فقدان الأطفال لذلك تدعو الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة إلى منح المساعدة التقنية والمالية لمنع الاختفاء بأكبر قدر ممكن مع تسهيل لم شمل أفراد الأسر المنفصلة من اللاجئين والمهاجرين.

الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين في أوروبا

الجمعية البرلمانية

1. تؤكد الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا على أهمية القيام بكل ما هو ضروري لمنع فقدان الأطفال اللاجئين والمهاجرين ومنعهم من الوقوع ضحايا للعنف والإيذاء والاتجار بالبشر والأعضاء، مشيرة إلى القرار رقم 2324 المتعلق بالأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا.

2. يمكن لبعض هيئات المجلس الأوروبي الإسهام في تجنب اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين على الرغم أن المجلس الأوروبي ليس لديه أي إجراء يخص الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين، ولذلك فإن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا تتصح اللجنة الوزارية بما يلي:

2.1. دعوة الدول الأعضاء إلى أن يكونوا طرفاً في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر (CETS رقم 197)، واتفاقية مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي (CETS رقم 201)، بالإضافة إلى تبادل الدول خبرتها في مجال منع اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين.

2.2. دعوة الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية للمساعدة القانونية المتبادلة في الشؤون الجنائية (ETS رقم 30)، للاستفادة من الاستراتيجيات المنسقة وتبادل المعلومات والتعاون في قضية الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين ووفيات الأطفال الذين لم يتم تحديد هويتهم. على سبيل المثال، الاستفادة من نشرات الإنتربول السوداء والصفراء ونظام معلومات شنغن.

2.3. تقدير عمل المؤتمر الأوروبي للسلطات المحلية والإقليمية، ولا سيما القرار رقم 428 والتوصية رقم 414 المعنية بشأن الأطفال اللاجئين غير المصحوبين ودور ومسؤوليات السلطات الإقليمية والمحلية، بالإضافة إلى ضمان الاندماج الاجتماعي للأطفال الذين يعيشون أو يعملون في الشارع، على وجه الخصوص، لمنع فقدان الأطفال. وتشجيع البلدان

³ اجتماع الجمعية (الدورة الثامنة) في 30 يناير 2020 (انظر الوثيقة رقم 15026، تقرير الهجرة واللاجئين والنازحين، المقرر: السيدة سراب يشار 15032 وتقرير رأي لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والتنمية المستدامة، المقرر: اللورد توهيج). وقد قبلت الجمعية النص في 30 يناير 2020 (الدورة الثامنة).

على مواصلة معالجة قضايا أطفال الشوارع المهاجرين، على النحو المنصوص عليه في القرار رقم 271 بشأن تدابير لمنع فقدان الأطفال.

2.4. دعوة الدول الأعضاء بلجنة المجلس الأوروبي المؤقتة لحقوق الطفل (CAHENF)، وفي اللجنة الوزارية رقم 9(2007)CM، إلى مراجعة التوصية الخاصة بمشاريع الأطفال المهاجرين غير المصحوبين، وإلى مراجعة سياساتها بشأن منع فقدان الأطفال المهاجرين.

3. يشيد المجلس الأوروبي بالاهتمام الخاص الممنوح للأطفال غير المصحوبين، كما نتني بالإجراءات الملموسة لحماية الأطفال الفارين من الحرب والعنف والاضطهاد في إطار خطة العمل المُعدة (2017-2019) لحماية الأطفال اللاجئين والمهاجرين. كما يطلب المجلس من اللجنة الوزارية إعطاء أولوية عالية لتقييم الخطة ومراقبتها، والتعرف على الأساليب التي تم تطويرها بموجب الخطة السابق ذكرها واستخدامها، كما يجب إعطاء أولوية لهذا المجال لضمان استمرار النشاطات التي تم إنجازها.

المذكرة التفسيرية للمقرررة السيدة سراب يشار

1. مدخل

1. يعد الأطفال من بين أضعف فئات المهاجرين وطالبي اللجوء، وبالتالي هم يحتاجون بشكل خاص إلى الحماية من العنف والاعتداء الجنسي والاتجار بالبشر والاستغلال. وذكرت يوروبول أن ما يقرب من عشرة آلاف طفل مهاجر مسجل فقدوا في أوروبا خلال عام 2016، مما جعلت قضية حماية هؤلاء الأطفال تتصدر جدول أعمال السياسة. ومع ذلك، لا تزال الجهود المبذولة لحماية الأطفال اللاجئين والمهاجرين غير كافية. كما تشير التقديرات إلى اختفاء طفل كل دقيقتين تقريباً في أوروبا، ويذكر أن طفلاً مهاجراً مسجلاً يُفقد أو يُقتل على مستوى العالم كل يوم.

2. دعتني هذه الحقائق إلى العمل في عام 2017 على إعداد تقرير عن الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في أوروبا (الوثيقة رقم 14417). وبعد أن تم تعييني كمقرررة حول هذه القضية، أرسلت استبياناً إلى مركز البحوث والتوثيق البرلماني الأوروبي (ECPRD) لمعرفة المزيد عن السياسات الوطنية المعنية لدول الأعضاء. وإني متمنة للردود التي جاءت على استبيان رقم 4067 ECPRD، والتي تم أخذها في الاعتبار ضمن هذا التقرير

وتم تلخيصه في وثيقة رقم 12 (2019) AS / Mig / Inf . يشير العدد الكبير من الردود على الاستبيان إلى أن البرلمانات المحلية تأخذ هذه القضية على محمل الجد، وهذا انعكس بالفعل على نتيجة التقرير.

3. كما أقر استجابة الدول غير الأعضاء في المنظمة لهذا الاستطلاع، من خلال ربط ECPRD. جميع اللاجئين والمهاجرين تقريباً يفيدون إلى أوروبا من خارج أوروبا. وقضية اللاجئين والمهاجرين المفقودين تملك بعداً عالمياً⁴ نظراً إلى أن الأطفال اللاجئين والمهاجرين يخفون في كثير من الأحيان أثناء رحلتهم من بلد إلى آخر، يتبين أنه من المفيد والضروري التعاون مع دول خارج أوروبا لتبادل الخبرات والمعلومات في هذا الإطار.

4. أدرجت معلومات حول الوضع في تركيا بناءً على تجربتي الخاصة في بلدي وذلك في الوثيقة رقم 11 (2019) AS / Mig / Inf. قبل البدء في العمل على التقرير الحالي، أوصي بالاستماع إلى خبراء من تركيا بخصوص البنية التحتية التعليمية التي تشمل الأطفال من اللاجئين في سن الدراسة الابتدائية في تركيا، إذ طبقت توصيات السيد دي سوتر في تقريره عن اندماج وتمكين وحماية الأطفال المهاجرين من خلال التعليم الإلزامي وقد قبلتها اللجنة في الاجتماع المنعقد في باريس في ديسمبر 2017. وفي هذا السياق، أتاحت لي الفرصة في اجتماع الأردن المنعقد بتاريخ مارس 2018، إلى تقديم عرض إلى المفوضية حول وضع اللاجئين الروهينجا في ميانمار. أمل أن يقوم الأعضاء الآخرون بتحليل ومتابعة أوضاع الأطفال اللاجئين في بلدانهم، من أجل وضع السياسات والإجراءات اللازمة للحد من عدد الخسائر المقلق، وحماية الأطفال اللاجئين والمهاجرين

2. فئات الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين

5. بموجب هذا التقرير، يُعتبر الطفل مفقوداً عندما يكون مكان الطفل غير معروف لوالديه أو الأوصياء عليه أو مسؤولي المدرسة أو أرباب العمل والسلطات العامة المخولة بتسجيل الطفل أو مراقبته. عندما يضيع الأطفال، يزداد احتمال تعرض حقوقهم للخطر أو للانتهاك. وبصفتنا برلمانيين، لا يمكننا أن نبقى غير مباليين بهذه المأساة الإنسانية. بل على العكس، يجب أن نتخذ إجراءات سياسية إيجابية في مناطقنا الانتخابية وبلداننا وأن نسعى إلى التنسيق على المستوى الأوروبي.

6. الأطفال اللاجئين والمهاجرون المفقودون ليسوا مجموعة متجانسة. وقد يكون لديهم أسباب مختلفة لاختفائهم، أو قد يكونون غير محميين لأسباب مختلفة. تجعل هذه الاختلافات من

⁴ <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

الصعب إجراء استنتاجات لتحليل هذه الظاهرة وإصدار مبادرات سياسية وقانونية ملموسة لمنع اختفاء الأطفال اللاجئين والمهاجرين. ستكون هناك حاجة إلى إجراءات مختلفة أو متعددة بناء على كل حالة. أحاول في تقريرتي تمييز الخصائص الأساسية التي أدت إلى فقدان الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين.

2.1. الفئات العمرية

7. يتم اعتبار كل شخص دون سن الثامنة عشرة عامًا على أنه طفل وفق المادة الأولى للقانون المعني بالأطفال من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل. باستثناء حالات البلوغ المبكر. ينطبق هذا التعريف بشكل عام على جميع اللاجئين والمهاجرين ضمن جميع الدول الأعضاء. ومع ذلك، تعترف اتفاقية الأمم المتحدة بأن الأطفال دون سن الثامنة عشرة يحتاجون إلى حماية مختلفة على أساس سنهم ونضجهم وقدرتهم.

8. المادة 5 من هذه الاتفاقية السابق ذكرها، تنص على "تحتزم الدول الأطراف مسؤوليات وحقوق وواجبات الوالدين أو (...)، في أن يوفرُوا بطريقة تتفق مع قدرات الطفل المتطورة، التوجيه والإرشاد الملائمين عند ممارسة الطفل الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية.

فإذا كانت مسؤوليات الوالدين وواجباتهم وحقوقهم مبنية على "تنمية قدراتهم" في التوجيه والإرشاد الملائمين مع الحقوق الممنوحة للطفل، فيجب على الدول الأعضاء ضمان هذا التوجيه بينما يكون الأطفال وحيدين من خلال تبني وسائل مناسبة لسن الأطفال اللاجئين والمهاجرين. وينطبق هذا أيضًا إذا تم وضع الأطفال ضمن الحماية وكانوا عرضة لخطر الضياع.

9. بالإضافة لذلك تنص الفقرة الأولى من المادة 12 على "تكفل الدول الأطراف في هذه الاتفاقية للطفل القادر على تكوين آرائه الخاصة حق التعبير عن تلك الآراء بحرية في جميع المسائل التي تمس الطفل، وتولي آراء الطفل الاعتبار الواجب وفقا لسن الطفل ونضجه".
فذلك يجب على الدول الأعضاء أن تحدد إجراءاتها التي تخص الأطفال اللاجئين والمهاجرين وفق فئات "العمر والنضج" وأن تأخذ في الاعتبار الدوافع المختلفة والمخاطر المرتبطة بالعمر للحيلولة بين ضياع الأطفال اللاجئين والمهاجرين. ويجب أن تقدم الخدمات للأطفال اللاجئين والمهاجرين الذين تم العثور عليهم بعد اختفائهم من قبل موظفين مدربين على رعاية الأطفال من مختلف الأعمار ولديهم مهارات مميزة في الفهم والتواصل.

10. يجب العناية لتوفير الحماية والدعم المناسب لأعمار وقدرات الأطفال اللاجئين والمهاجرين وبشكل يتناسب مع جنس الطفل المعني وحماية الفتيات على وجه الخصوص من العنف والاعتداء الجنسي.

2.2. الأطفال المصحوبين وغير مصحوبين بذويهم

11. غالباً ما تلجأ العائلات إلى الشرطة إذا اختفى القاصرون المصحوبين، باستثناء حالات الإساءة والإهمال الأسري. يكون القاصرون غير المصحوبين أكثر عرضة للخطر في هذا الصدد خاصة إذا لم يكونوا مسجلين في مراكز خاصة يتبعون لها أو عند عدم وجود آلية لإبلاغ الجهات الأمنية عند ضياعهم. لذلك من المهم التمييز بين الأطفال اللاجئين والمهاجرين المصحوبين وغير المصحوبين.

12. احترام الدول لحقوق جميع الناس في أراضيها ونطاق سلطتها، ويشمل ذلك حماية حقوق أسرة الطفل المفقود أو المتوفي من ناحية تسليمهم حقوقهم من البلد المقيمين فيه. وتشمل حقوق أسرة الطفل المفقود والمتوفي؛ حق المشاركة في التحقيق، ومعرفة ما إذا كان الطفل متوفياً، واحترام الخصوصيات العائلية بما في ذلك الأمور المتعلقة بشؤون دفن الطفل، والحماية الخاصة للطفل، والحماية من المعاملة والتعويض اللاإنساني والمهين. ويجب أن تنطبق هذه الحقوق بطبيعة الحالة على المشمولين في إطار الهجرة والمهاجرين.

13. عدد الأطفال اللاجئين والمهاجرين في أوروبا مرتفع للغاية. ففي عام 2017، أعلنت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (UNDESA) عن أعداد الأطفال اللاجئين والمهاجرين، فذكرت أن العدد في تركيا هو 1.404.194، وفي المملكة المتحدة 894.851، وفي الاتحاد الروسي 797.981، وفي ألمانيا 777.919، وفي فرنسا 717.632، وفي إسبانيا 648.374، وفي إيطاليا 603.806.⁵

14. ذكرت اليونيسف أنه 191.360 طفلاً طلب اللجوء حديثاً بين يناير وديسمبر 2018، وأن 20.325 منهم قاصرين غير مصحوبين ومنفصلين عن ذويهم.⁶ تقدم هؤلاء الأطفال في الغالب إلى اللجوء إلى ألمانيا (78.270 طفل)، وفرنسا (24.145 طفل)، واليونان

<https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children> ⁵

⁶ المصدر السابق ذكره.

(21.770 طفل). كما أنه ليس كل الأطفال الصغار يتقدمون بطلب لجوء لأن بعض الدول تمنحهم حماية ثانوية أو إنسانية ولا تعيد القاصرين غير المصحوبين إلى بلدانهم الأصلية.⁷ يشكل القاصرون غير المصحوبين نسبة عالية من جميع الأطفال اللاجئين والمهاجرين في أوروبا. شكل القاصرون غير المصحوبين 83% من الأطفال القادمين إلى إيطاليا في عام 2018، و81% من الأطفال القادمين إلى إسبانيا و14% من الأطفال القادمين إلى اليونان.⁸ أشارت السيدة بولا هوفماير زلوتنيك في اجتماع الهجرة واللاجئين والنازحين المنعقد في ستراسبورغ بتاريخ أبريل 2019، أن 90% من القاصرين غير المصحوبين الذين تقدموا بطلبات لجوء هم من الذكور وتتراوح أعمارهم بين 16 إلى 17 عامًا، معظمهم من أفغانستان والصومال وغينيا، وأدرجت هذا البحث ضمن دراسة شبكة الهجرة الأوروبية (EMN) عن القاصرين غير المصحوبين وذوي الحماية الدولية في ألمانيا.⁹

2.3. الفقدان الإرادي وغير الإرادي

16. إن نقص المعلومات الإحصائية في هذا المجال يحول دون فهم حجم المشكلة. ذكر زميلي السيد دوماغوي هايدوكوفيتش خلال إعدادة تقريراً حول إجراءات الترحيل، ضمن اجتماع لجنة الهجرة واللاجئين والنازحين المنعقد بتاريخ في مارس 2019، أن 3500 من 5900 طلبات اللجوء في كرواتيا منذ عام 2014 تم سحبها بسبب اختفاء المتقدمين؛ وذكر أن هذا يعني أن أكثر من ثلثي المتقدمين قد انتقلوا على الأرجح إلى دول الاتحاد الأوروبي الأخرى.

17. سيتصل الأطفال بهواتف الاستعلامات المعنية أو بمراكز الشرطة بعدما يتحول اختفاءهم الطوعي إلى قسري مع مرور الزمن. في مثل هذه الحالات ستكون الإجراءات والنشاطات

⁷ يتم تضمين المساعدة الإنسانية والتكاملية بناءً على المادة رقم 15 من توجيه الاتحاد الأوروبي 95/2011 ، ويتم تقديمها أيضاً لمواطني الدول الثالثة أو المهاجرين الذين لا يُعتبرون لاجئين ويقدمون أسباباً يمكن تصديقها على أنهم قد يتعرضون لضرر بالغ عند عودتهم إلى بلدهم أو البلد الوافدين منه. توفر معظم دول الاتحاد الأوروبي هذه الحماية، والتي تكون إيجابية في معظم الحالات، ولكن في دول مثل النمسا وألمانيا والسويد والمجر لا تقدم مثل هذه الحقوق لوضع اللاجئين في الحماية التكاملية ولا تعطيه تصريح الإقامة وتمنحه حق لم شمل الأسرة.

⁸ <https://www.unicef.org/eca/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>

⁹ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Sonstige/presentation-emn-studie-umfeuroparat.pdf>

الإرشادية والهادفة لزيادة الوعي ذات أهمية حياتية مثل التدابير الوقائية خاصة لمتضرري الإتجار بالبشر. إن القرار رقم 2280 (2019) المعني بشأن حالة اللاجئين والمهاجرين في الجزر اليونانية الذي صدر بإشراف المقررة السيدة بيترا دي سوتر¹⁰، قد أظهر بوضوح الاستراتيجيات الوحشية المتخذة لإجبار المهاجرين، بمن فيهم الأطفال، على الاستغلال بوضوح في مركز استقبال وتسجيل اللاجئين في موريا في جزيرة مدلي أو ليسبوس.¹¹

18. في حالات الاختفاء الطوعي أو غير الطوعي، تُتخذ تدابير لضمان سلامة الطفل الصحية والتربوية بمراعاة المصلحة العليا للطفل، ومن ثم يطبق نظام حماية الطفل الخاص بالدولة.

19. يجب وضع في عين الاعتبار أن إجراءات حماية الأطفال قد تسهم في شروع الطفل بالاختفاء الطوعي عن عائلته والعائلة المضيفة أو مدرسته أو عمله أو مراكز الإيواء. وقد يتحول الاختفاء الطوعي إلى غير طوعي بسبب الاستغلال وسوء المعاملة التي قد يلقاها في المحيط الذي هرب إليه.

2.4. الأطفال المسجلين والذين لا يملكون وثائق

20. المهاجرون غير الموثقين أو غير القانونيين معرضون للانتهاك لأنهم يعيشون بشكل غير قانوني وبالتالي هم خارج حماية القانون. وقد مول الاتحاد الأوروبي مشروع دراسة المدعو بـ CLANDESTINO¹² والذي قد أحصى عدد الأجانب المقيمين وغير المسجلين في الاتحاد الأوروبي بين الأعوام 2007-2009، إذ بلغ عددهم ما بين 1.9 مليون و3.8 مليون. ومن المرجح أن زيادة كبيرة سجلت بعد وصول المهاجرين واللاجئين بين عامي 2015 و2016 مما سيؤدي إلى زيادة عدد القاصرين غير الموثقين في أوروبا.

21. ذكرت المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة السيدة أجنيس كالامارد في اجتماع لجنة الهجرة واللاجئين والنازحين، أن الأرقام المتعلقة بالمهاجرين الذين لقوا حتفهم في 2018 لا تعكس سوى قمة جبل الجليد. ويُفترض أن المزيد من المهاجرين ماتوا أو اختفوا قبل تسجيلهم في بلد في أوروبا، ولكن يتم تجاهل وفاتهم أو اختفائهم نظرًا لعدم

¹⁰ <https://www.dw.com/en/council-of-europe-slams-greece-over-refugee-camp-conditions/a-47576477>

¹¹ <https://bellbirdadvocacy.files.wordpress.com/2019/06/advocacy-paper-situation-lesvos-bellbird-advocacy.pdf>

¹² <http://irregular-migration.net/index.php?id=217>

تسجيلهم من قبل. وكل ذلك نتيجة الوضع الخطير الذي يواجهه المهاجرون في معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية خارج أوروبا. إن هذه المأساة إنسانية عظيمة لا تعني فقط الضحايا وذويهم فحسب، بل تعيننا جميعاً.

22. أحصى صحفيون من وكالة أسوشيند برس مؤخراً عدد الجنازات المجهولة الهوية مما أوضح أن عدد المهاجرين الذين لقوا حتفهم أكثر بكثير من أرقام التي أعلنت عنها الأمم المتحدة.¹³ وقد عقدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر مؤتمراً في جامعة ميلانو في تشرين الثاني / نوفمبر 2013 حول المهاجرين المتوفين من فئة مجهولي الهوية.¹⁴ ولكن الحلول المقترحة حينها لم تكون فاعلة ولا قابلة للقياس. ونشرت منظمة الهجرة الدولية التابعة للأمم المتحدة (IOM) في عام 2019 تحليلاً عن "أفضل الإجراءات لتحديد هوية المفقودين".¹⁵

3. العمل الوطني

23. طرحت الأسئلة الثلاثة التالية على أعضاء قسم الأبحاث والدراسات في البرلمانات الوطنية، من خلال ECPRD : (1) كم عدد الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين في بلدكم؟ (2) إذا اختفى اللاجئ أو الطفل المهاجر فمن الملزم قانوناً بإبلاغ الشرطة عن الاختفاء؟ هو (على سبيل المثال، المسؤول، مركز الإقامة، المدرسة، صاحب العمل، الوالد، الأسرة المضيفة) (3) كيف يتم تحديد وتسجيل الأطفال اللاجئين والمهاجرين في بلدكم؟

24. أظهرت الإجابات أن معظم البلدان كانت قادرة على تقديم أرقام اللاجئين والمهاجرين المفقودين. وكانت هناك في بعض البلدان، تدابير خاصة للأطفال المفقودين والمهاجرين المفقودين. ومع ذلك، اتضح أن الدول الأعضاء بعيدة كل البعد عن التنسيق المشترك والتعاون الفعال على الحدود الوطنية.

<https://www.apnews.com/e509e15f8b074b1d984f97502eab6a25> 13

<http://www.cruzroja.es/pls/portal30/url/ITEM/0706E00E04B33E05E05490E2BA533AB8> 14

https://publications.iom.int/system/files/pdf/identification_of_missing_migrants.pdf 15

25. من الواضح أن السلطات الوطنية غالباً ما تعتمد على التعاون عبر الحدود في إطار الدعم القانوني¹⁶ المتبادل بخصوص اللاجئين والمهاجرين المفقودين، إلا أنها يجب أن تؤدي واجباتها، حيث إنها المسؤولة في المقام الأول عن حماية اللاجئين والأطفال المهاجرين من الاختفاء.

4. العمل الدولي

4.1. الأمم المتحدة

26. على الرغم من أن الأمم المتحدة ليست لديها هيئة مخصصة لأجل الأطفال اللاجئين والمهاجرين المفقودين، إلا أن بعض منظمات الأمم المتحدة المتخصصة لها نشاطات تستهدف ملف الأطفال والأطفال المفقودين. تفرض اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل التزامات على الدول الأطراف. يتمتع الأطفال اللاجئون والمهاجرون بكامل هذه الحقوق الأساسية. المصلحة العليا للطفل هي المعيار الذي يقيس عادة الإجراءات الوطنية المتعلقة بالطفل.

27. يجمع مشروع المهاجرين المفقودين التابع للمنظمة الدولية للهجرة (IOM) بيانات عن اللاجئين والمهاجرين الذين اختفوا أو ماتوا.¹⁷ إن هذه الأرقام ليست سوى غيض من فيض، كما أنها تعتبر مؤشراً مهماً لصانعي السياسات. ويجب أن يحدد هذا التقرير الفئات العمرية وغيرها من نقاط الضعف إن وجدت، مثل الجنس وحالة الإعاقة والتفاصيل الصحية. وفي هذا السياق، يعتبر المجلد 4 من كتاب رحلات مميتة الذي نشرته المنظمة الدولية للهجرة مهماً للأطفال المفقودين.¹⁸

28. وضعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مبادئ حماية ورعاية الأطفال اللاجئين في عام 1988.¹⁹ وتنتشر المنظمة الدولية للهجرة واليونسيف²⁰ بانتظام بيانات عن الأطفال اللاجئين والمهاجرين في أوروبا. كما تدبر اليونسيف، مشاريع للأطفال

¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/transnational-criminal-justice-pcpc/mutual-legal-assistance>

¹⁷ <https://missingmigrants.iom.int/>

¹⁸ <https://missingmigrants.iom.int/fatal-journeys-volume-4-missing-migrant-children>

¹⁹ <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>

²⁰ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60348>

السوريين اللاجئين في الشرق الأوسط وتركيا²¹، إلى جانب نشاطات سياسية حول الدفاع عن حقوق الطفل.

29. تم تأسيس فريق عمل مشترك بين الوكالات من قبل الأمم المتحدة من أجل الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم في عام 1995 (IAWG-UASC).²² وتم إعداد كتيب إرشادي²³ وآخر ميداني²⁴ بشأن الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم. ويوفر الكتيبان خدمة الإرشاد للسلطات الوطنية والشركاء الدوليين على حد سواء.

4.2. الانتربول

30. في 6 سبتمبر 2019، أبلغ سيريل غوت، مساعد مدير الإنتربول للطب الشرعي وإدارة بيانات الشرطة، اللجنة عن "النشرة الصفراء"، والتي هي نظام إخطار تابع للشرطة الدولية، وعن حالات الاختطاف والجرائم الجنائية والاختفاء غير المبرر²⁵. وهذه النشرات الصفراء متاحة الصول للجميع من خلال موقع الإنتربول²⁶، كما لا تزال 7207 نشرات صفراء فعالة ومدرجة على منصة الإنتربول حالياً. هذا النظام لا يشمل فقط على المهاجرين واللاجئين، بل إنه بال أهمية للعثور على المختفين ككل. وإلى جانب ذلك، ينشر الإنتربول نشرات سوداء تخص الجثث التي لم يتم التعرف عليها. من شأن هذه النشرات أن تساعد في الكشف عن مصير المفقودين. تم إجراء هذه الدراسة وفقاً لسياسة معالجة البيانات الخاصة باللاجئين التي قبلتها الجمعية العامة للإنتربول في عام 2017²⁷. وجدّير بالذكر أن قاعدة بيانات وثائق السفر المسروقة والمفقودة التابعة للإنتربول يمكنها أن تساهم في الكشف عن الأطفال المفقودين كذلك.

²¹ <https://www.unicef.org/appeals/syrianrefugees.html>

²² وأعضاؤها هم اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، والمنظمة الدولية للهجرة ، ولجنة الإنقاذ الدولية ، ومؤسسة إنقاذ الأطفال ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، و "منظمة الر وبة العالمية الدولية".

²³ <https://www.iom.int/sites/default/files/TOOLS-WEB-2017-0322.pdf>

²⁴ <https://www.iom.int/sites/default/files/HANDBOOK-WEB-2017-0322.pdf>

²⁵ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/Yellow-Notices>

²⁶ <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/View-Yellow-Notices>

²⁷ <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2017/INTERPOL-General-Assembly-adopts-data-processing-policy-on-refugees>

4.3. الاتحاد الأوروبي

31. نشرت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (FRA)، "دليلاً حول حضانة الأطفال المحرومين من رعاية الوالدين: لتعزيز الأنظمة المتبعة في وصاية ضحايا الاختطاف من الأطفال لتلبية احتياجاتهم الخاصة".²⁸ ونشرت مؤسسة فرونتكس التابعة للاتحاد الأوروبي وثيقة "الكتيب الإرشادي VEGA: تعليمات موجهة إلى موظفي أمن الحدود للتعامل مع الأطفال في المطارات، ومع الأطفال المعرضين للخطر أثناء الرحلات".²⁹ تم إعداد كل البيانات والمعلومات حول المهاجرين من قبل يوروستات في الاتحاد الأوروبي.³⁰

32. كما تعد FRA تقييماً شهرياً لحالة الحقوق الأساسية للأشخاص (بما في ذلك الأطفال المفقودين) الذين يصلون إلى الدول الأعضاء التي تأثرت من حركة الهجرة. بالإضافة إلى نشر وجهات نظرها بما يتعلق بحقوق الأطفال، وتقدم مقترحات قانونية حول الهجرة.³¹

33. تم إعطاء الأولوية لمشكلة الأطفال المهاجرين المفقودين غير المصحوبين كأولوية في خطة عمل الاتحاد الأوروبي لعام 2010 (2010-2014)³² مما نتج عنها العديد من المبادرات التشريعية (بما في ذلك إصلاح حزمة اللجوء في الاتحاد الأوروبي) بالإضافة إلى إسهامها في تمويل دعم المؤسسات المعنية ومؤسسات الاتحاد الأوروبي. قررت الدول الأعضاء اعتباراً من عام 2017، وبدعم من المفوضية الأوروبية والمؤسسات الأوروبية ما يلي: (أ) جمع وتبادل البيانات بين الدول الأعضاء للتحقق من الروابط الأسرية وتتبع آثار الأطفال المفقودين عبر الحدود (ب) اعتماد أسلوب صداقة الأطفال ومراعاة الفروقات الجنسية عند جمع بيانات بصمات الأصابع والبيانات البيومترية (ج) تعيين مسؤولي حماية الطفل في كل نقطة تسجيل، والتأكد من أن الشخص المسؤول عن حماية الطفل موجود في وقت مبكر في نقاط التسجيل وتحديد الهوية (د) تم تحفيز المؤسسات والجهات المعنية لتنفيذ

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforceguardianship> 28

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Training/VEGA_Children_Handbook.pdf 29

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> 30

<https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews> 31

https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-unaccompanied-minors-2010-2014_en 32

الإجراءات والبروتوكولات اللازمة للإبلاغ عن جميع حالات اختفاء الأطفال غير المصحوبين.

34. أطلق الاتحاد الأوروبي ومول في عام 2014 مشروع SUMMIT (حماية الأطفال المهاجرين غير المصحوبين من الاختفاء من خلال تدريب المعينين من مختلف المؤسسات وانتهاج سياسات أفضل بالإضافة إلى التعاون مع المؤسسات المعنية).³³ يسعى هذا المشروع إلى تحديد أفضل الممارسات لمنع الخسائر في الدول الأعضاء. وإحدى نتائج مشروع SUMMIT هي إصدار نشاطات توجيهية تستهدف المهنيين العاملين مع الأطفال المهاجرين (على سبيل المثال، جمع نماذج جيدة من مختلف بقاع أوروبا، انتهاج سياسات تحد من ظاهرة اختفاء الأطفال، والاسهام في عملية الاندماج المبكر، ودعم الأطفال بعد تجاوزهم سن 18، وتشجيعهم على المشاركة في أنشطة المجتمع المدني. كما تم نشر كتيب بعنوان "العمل معاً لحماية الأطفال الضائعين في الهجرة: من الحقائق المحلية إلى أولويات أوروبا"³⁴).³⁵

35. يتم إرسال إخطار عن الشخص حال اختفائه مباشرة إلى الشرطة وضباط الحدود في الاتحاد الأوروبي من خلال نظام معلومات شنغن الأوروبي.³⁶ ودعت منظمة Amber Alarm غير الحكومية، إلى إضافة إنذار وقائي على نظام معلومات شنغن الأوروبي خاص بالأطفال المحتمل هروبهم أو الأطفال الذين يتعرضون لخطر الأذى إذا فقدوا).³⁷

36. تناول البرلمان الأوروبي قضية اختفاء الأطفال المهاجرين في العديد من قراراته بين عامي 2014 و2016.³⁸ دعت القرارات مرتين المفوضية الأوروبية إلى ضمان عدم اختفاء

³³ <http://missingchildreneurope.eu/summit>

³⁴ <http://missingchildreneurope.eu/catalog/categoryid/9/documentid/469>

³⁵ رابط لجميع مخرجات مشروع SUMMIT: <http://missingchildreneurope.eu/summit>

³⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/alerts-and-data-in-the-sis_en

³⁷ <https://www.amberalert.eu/preventive-alerts-eu-borders-save-missing-children/>

³⁸ قرار البرلمان الأوروبي الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 2014 في الذكرى السنوية الخامسة والعشرين لاتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل (2919/2014) (RSP)؛ قرار البرلمان الأوروبي الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 2016 بشأن التقرير السنوي عن حقوق الإنسان والديمقراطية في العالم والعالم (سياسة الاتحاد الأوروبي بشأن القضية 2015) (2219/2016) (INI)، قرار البرلمان الأوروبي الصادر بتاريخ 13 ديسمبر 2016 بشأن حالة الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي في 2015 (2016/2009(INI)) (2016/2009(INI)) (INI)

وتتعلق الأسئلة الشفوية الهامة المتكررة، بالتدابير اللازمة لمنع الأطفال من الاختفاء أثناء اللجوء، وتحسين نظام الإخطار اختفاء الأطفال، ودعم الدول الأعضاء في نقل المزيد من الأطفال من إيطاليا واليونان. صوتت لجنة الحريات المدنية في البرلمان الأوروبي، في نوفمبر 2017، على أن يشمل الإنذار الوقائي على نظام معلومات شنغن الأطفال المحتمل اختفائهم.

4.4. الصليب الأحمر والهلال الأحمر

37. تتمتع اللجنة الدولية للصليب الأحمر بخبرة قديمة في لم شمل الأفراد المفقودين والمنفصلين عن أسرهم. ويمتد عمل اللجنة الدولية إلى مجموعة واسعة من النشاطات العملية³⁹ مثل مساعدة الأطفال اللاجئين غير المصحوبين على لم شملهم في نيجيريا وتقديم المقترحات السياسية⁴⁰ في هذا الصدد. وساهمت اللجنة الدولية في مايو / أيار 2019 بالمشاركة في جلسة خاصة للبرلمان اليوناني حول القضايا الإنسانية والقانونية المتعلقة بمصير المهاجرين المفقودين.⁴¹ ويمكن للجنة الدولية أن تقدم المساعدة في العديد من البلدان التي يفقد فيها الأطفال اللاجئون والمهاجرون من خلال التعاون مع مجتمعات وحركات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في تلك البلاد.

38. يتم تنفيذ برنامج الهلال الأحمر التركي إعادة بناء الأسر⁴² من قبل حركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر، وذلك بالتنسيق مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وبالتعاون مع اللجنة المحلية. ويهتم البرنامج بمتابعة المفقودين ولم شمل العائلات المشتتة. وتشكل اللجنة الدولية للصليب الأحمر وبالتعاون مع الشركاء المحليين شبكة لتعزيز الروابط العائلية حول العالم، كما أنها تقوم بتنسيق عملية البحث عن المفقودين ونقل الرسائل بين أفراد العائلة وجمع شمل الأسر والتعاون مع السلطات والمؤسسات المعنية.

<https://www.icrc.org/en/document/nigeria-refugees-children-chad>³⁹

https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf⁴⁰

<https://www.icrc.org/en/document/hellenic-parliament-icrc-address-humanitarian-needs-missing-migrants-families>⁴¹

<http://www.kizilaytoplumkerkezi.org/en/restoring-family-links-rtf>⁴²

<https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Turkey.aspx>

4.5. مؤسسات المجتمع المدني

39. عملت المنظمة غير الحكومية "أطفال أوروبا المفقودين" لصالح الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين حصراً. وهي الوحيدة التي اختصت في هذا المجال بين باقي مؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية. تُعرّف منظمة أطفال أوروبا المفقودين، فئة الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين على أنهم "أطفال تم تسجيلهم لدى السلطات الحكومية واختفوا بعد تسجيلهم في مراكز استقبال وتسجيل اللاجئين".⁴³ وقد يكون هؤلاء الأطفال المفقودين غير مصحوبين أو منفصلين، أو من الأطفال الذين يعيشون مع أسرهم.

40. قدم المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، مود دي بوير - بوكيتشيو، بحثاً أمام لجنة الهجرة واللاجئين والنازحين في يونيو 2018 حول الاتجار بالأطفال ودعارة الأطفال والمواد الإباحية عن الأطفال. وأكد دي بوير بوكيتشيو على الحاجة إلى زيادة التعاون الدولي، لسهولة نقل الأطفال المهاجرين واللاجئين من بلد إلى آخر. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري توفير مراكز استعلام هاتفية يمكن للأطفال استخدامها والوصول إليها بسهولة لمساعدتهم وحمايتهم - بأمان دون قلقهم على ضمان حالة لجوئهم. في الواقع، أطلقت منظمة أطفال أوروبا المفقودين غير الحكومية 19 خطاً للمساعدة في جميع أنحاء أوروبا.⁴⁴

41. أطلقت منظمة أطفال أوروبا المفقودين في مشروع AMINA لحماية الأطفال المهاجرين في أوروبا، وذلك اعتباراً من شهر مايو 2017. وتعني كلمة AMINA "يعيش أو تعيش في أمان" باللغة العربية. يهدف المشروع إلى تغطية الثغرات الموجودة في نظم حماية الأطفال في أوروبا، والتي بسببها يتم اختفاء الأطفال واستغلالهم أثناء الهجرة. ويوفر تطبيق الهاتف MINILA، معلومات مفيدة للأطفال المهاجرين (عناوين لبيوت الضيافة ومراكز الاستعلامات والخدمات المخصصة للأطفال وغيرها)، كما يتيح التطبيق للأطفال الوصول إلى معلومات حول حقوقهم القانونية في أوروبا والفرص والخدمات المتاحة لهم في مختلف دول الاتحاد الأوروبي.⁴⁵ يشمل المشروع برامج "ابتسامة الطفل" (اليونان)، و "المفقودون"

http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf: 43

<http://missingchildreneurope.eu/hotline> 44

<https://www.youtube.com/watch?v=sO9SQgMit6s> 45

(المملكة المتحدة)، و "المركز الفرنسي للحماية في فرنسا" وغيرها من البرامج المتعددة، وذلك بالتعاون مع 12 منظمة من 7 دول مختلفة في الاتحاد الأوروبي.⁴⁶

42. مشروع إنقاذ الأطفال⁴⁷ هو مشروع تجريبي يهدف إلى رفع مستوى الوعي ومتابعة مشروعين "ابتمامة الطفل" في اليونان و "التركيز على الأطفال" في بلجيكا. أنشأت هذه المنظمات تطبيقًا هاتفيًا ومنصة يديرها الصليب الأحمر لإبلاغ الرأي العام عن تفاصيل عملية البحث عن الأطفال المفقودين، وذلك بالتعاون مع منظمة أطفال أوروبا المفقودين واللجنة الدولية للصليب الأحمر.⁴⁸

43. أطلقت المنظمات المحلية "116000" مركز استعلامات هاتفي⁴⁹ مخصص للأطفال المفقودين بالتنسيق مع منظمة أطفال أوروبا المفقودين في 31 دولة أوروبية مختلفة، وذلك بعد قرار اللجنة الأوروبية الصادر في فبراير 2007. وتوفير تلك المراكز خدمات في إطار الدعم العاطفي والنفسي والاجتماعي والقانوني والإداري بشكل مجاني وسريع على مدار اليوم والأسبوع. ويشمل هذا المشروع في البلدان المحددة، الأطفال المفقودين غير المصحوبين الوافدين من البلدان الثالثة أيضا.

44. "AMBER Alert Europe" هي منظمة غير حكومية دولية تضم 22 عضوًا من 16 دولة مختلفة (المؤسسات الأمنية والوزارات ومنظمات المجتمع المدني غير الحكومية). تتكون شبكة الشرطة التابعة لها من 35 خبيرًا يمثلون مراكز أمنية من 12 دولة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. على الرغم من أن هذه الشبكة مصممة للبحث عن جميع الأطفال المفقودين، إلا أنه يتم الاستفادة منها في الاتصالات الدولية للبحث عن الأطفال المهاجرين المفقودين حول العالم، وتبدو النتائج المشروع مشجعة.⁵⁰

<http://aminameanssafe.eu/> 46

<https://www.childrescue.eu/demonstrators/> 47

<https://www.hamogelo.gr/gr/en/ta-nea-mas/enarksi-dokimon-apo-to-chamogelo-tou-paidiou-tis-efarmogis-gia-kinitachildrescue-pou-tha-enimeronei-tous-polites-gia-tin-anazitisi-anilikon-pou-echoun-eksafanistei/> 48

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/116000-single-eu-hotline-number-missing-children> 49

<https://www.amberalert.eu/> 50

45. يتعرض الأطفال المهاجرون للخطر، في أجزاء أخرى من العالم كذلك. على سبيل المثال، هناك منشور باسم Save the Children (أنقذوا الأطفال) يستهدف ملف الأطفال اللاجئين في جنوب شرق آسيا.⁵¹ يمكن لأوروبا الاستفادة من تلك الأمثلة والتجارب كذلك.

4.6. المجلس الأوروبي

46. إن "اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر (CETS "رقم 197) الموقعة في مجلس أوروبا و "اتفاقية مجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال من الاستغلال والاعتداء الجنسيين (CETS "رقم 201) هما اتفاقيتان يمكن ذكرهما في هذا السياق. وقد أنشأ كلا العقدين لجان حكومية للأطراف الموقعة لضمان الوفاء بالتزاماتها. المدير العام للمجلس الأوروبي للديمقراطية موجود في كلتا اللجنتين ويقوم بتطوير مشاريع لمساعدة الدول الأعضاء.

47. دعت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بعد اعتماد القرار بشأن تنظيم حماية الأطفال غير المصحوبين في أوروبا رقم 2136 في عام 2016 إلى ما يلي:

- التعاون مع أجهزة الشرطة الوطنية؛ لإنشاء قواعد بيانات موثوقة وشاملة ومحدثة بانتظام للأطفال المفقودين وضم اليوروبول وفرونكس في التحقيقات في المنظمات الإجرامية التي تلحق الضرر بالأطفال غير المصحوبين وتستغلهم؛
- التعاون التام في الجهود المبذولة لرصد الأطفال المفقودين ودعم تطوير نظام معلومات شغلن؛
- التعاون مع دول مصدر اللجوء ودول التي تستخدم للعبور عبرها إلى أوروبا لضمان حماية الأطفال من الانتهاكات الإجرامية والاتجار بالأطفال ؛
- منع فقدان الأطفال المهاجرين غير المصحوبين والتقليل من خطر بقائهم بلا حماية في مراحل مختلفة من عملية تسجيل غير المصحوبين إلى ضمان اندماجهم الاجتماعي، وضمان نقل مسؤولية الأطفال بين المؤسسات بسلاسة.

48. تتابع الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن حماية الأطفال الخطوات التي اتخذها المجلس الأوروبي وتدعمها. بالإضافة إلى ذلك، تطلق في بعض الأحيان حملات مثل حملة " الحد من إخضاع الأطفال للرقابة الإدارية بسبب الهجرة " والتي انتهت شهر يونيو 2019، فضلا عن الإسهام للحملة العالمية حول " الحد من إخضاع الطفل تحت الرقابة الإدارية".⁵²

<https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/thejourney.pdf> 51

<https://endchilddetention.org/who-we-are/> 52

49. وتناولت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، مسألة الهجرة غير الشرعية في التوصية رقم 1211 الصادرة سنة 1993، في اجتماع عقد بعنوان "الهجرة غير الشرعية: تجار البشر وأرباب عمل المهاجرين غير الشرعيين". كما رفعت توصية إلى لجنة الوزراء بشأن منع الاتجار بالبشر والبقاء بموجب القرار الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة 30/1983، والذي يهدف إلى مكافحة جميع أشكال الهجرة غير القانونية، والقرار رقم 35/1991 المعني بالإجراءات الجزائية المفروضة على المتاجرين بالبشر وأرباب عمل المهاجرين غير الشرعيين.

50. نشر المجلس الأوروبي كتيب القانون الأوروبي بشأن حقوق الطفل⁵³ ودليل القانون الأوروبي بشأن اللجوء والحدود والهجرة⁵⁴، بالتعاون مع وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية.

5. الخلاصة

51. يُعد التعرف على الأطفال اللاجئين والمهاجرين وتسجيلهم شرطاً ضرورياً لضمان تسجيل اختفائهم والبدء في البحث عنهم، سواء كان لديهم وثائق هوية أم لا. هذه الميزة هامة في قضايا أطفال الشوارع المهاجرين الذين يتعرضون للاستغلال والمعاملة السيئة أكثر من الأطفال الذين يقيمون في مكان منظم.

52. سيساعد تحسين الظروف المعيشية للأطفال اللاجئين والمهاجرين المسجلين على منع اختفائهم بمحض إرادتهم. ويشمل تحسين شأن ظروفهم المعيشية توفير الحماية الكافية والسكن والرعاية الصحية والمدرسة أو العمل والمساعدة في العثور على أفراد أسرهم.

53. يستفيد الأطفال من المهربين للوصول إلى منطقة أكثر أماناً كما هو الحال مع معظم اللاجئين والمهاجرين. يعرّض هذا الأمر الأطفال للجريمة المنظمة ومخاطر أخرى. يجب على الشخص الذي سيُهرب أن يوفر المبلغ المرتفع المطلوب دفعه للمهربين. نظراً لمحدودية وصول الأطفال إلى الموارد الاقتصادية بشكل عام وحظر عمالة الأطفال، غالباً ما يحصل الأطفال على هذا المبلغ الكبير من خلال التورط في جرائم مثل العمل غير القانوني أو البغاء أو بيع المخدرات. وبالتالي فإن الأطفال المفقودين هم ضحايا الجريمة

https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ENG.PDF 53

https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf 54

ومرتكبوها. وتؤدي الفعاليات غير القانونية المذكورة إلى استمرار وضع اللامبالاة والتهرب لهؤلاء الأطفال.

54. يخدم شأن تحديد هوية الأشخاص المتوفين، بما في ذلك الأطفال، غرضين مهمين على الأقل: إبلاغ أسر المتوفين وإبلاغ الرأي العام بالمخاطر القاتلة التي واجهها هؤلاء الأفراد وذلك لمنع حدوث حالات مماثلة في المستقبل.

55. نظراً لأهمية هذه القضية وإلحاحها، يتبادر إلى الذهن الكثير من النصائح السياسية. ومع ذلك، ينبغي أن يركز هذا التقرير على القضايا التي يمكن أن تضيف قيمة إلى العمل الحالي للمجلس الأوروبي. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي تعزيز البعد البرلماني لأنشطة المجلس الأوروبي ليكون أكثر فعالية على الصعيد الوطني وأوروبا. ونظراً لأهمية القضية وإلحاحها، ينبغي تحويل قضية الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين في أوروبا إلى حملة برلمانية.

56. يتم تنفيذ العديد من المشاريع والأنشطة المفيدة لحماية اللاجئين ومنع الأطفال المهاجرين من الاختفاء. يساهم مختلف الشركاء في تحقيق هذا الهدف من خلال مشاريعهم الخاصة. العديد من هذه المشاريع لها نقاط تركيز محددة وليست منظمة في جميع أنحاء أوروبا. يمكن للمجالس الوطنية أن تساعد في دعم هذه المشاريع بشكل فعال وتحقيق التنسيق والتعاون فيما بينها.

57. إن الدعم القانوني والتعاون العابر للحدود بين السلطات الوطنية والإقليمية ذات الصلة، بما في ذلك الشرطة، أمران مهمان لوضع استراتيجيات ناجحة لمنع اختفاء الأطفال المهاجرين واللاجئين. يتمتع المجلس الأوروبي بخبرة كبيرة في إقامة هذا النوع من التعاون في أوروبا وخلق أساس لهذا التعاون في إطار القانون الدولي. بصفتنا برلمانيين نعمل تحت مظلة المجلس الأوروبي، يجب علينا استخدام هذه التجربة الفريدة كأساس للتعاون بشأن الأطفال المهاجرين واللاجئين المفقودين، الذين لا نستطيع حتى تحديد أعدادهم.

58. يمكن تقديم دعم عملي لهذا التعاون من قبل المنظمات الفنية مثل الإنترنت واليوروبول والفرونكس والهلال الأحمر والصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية. كما ويمكن أن تكون التوجيهات والدعم السياسي من الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا مفيدة في هذا الصدد.

59. ينبغي تعزيز قدرات اليوروبول والإنتربول وفرونكس للعثور على الأطفال المفقودين وتكثيف أنشطتها بدعم مالي وتقني وفي مجال الموارد البشرية.

