
3. BÖLÜM / CHAPTER 3

**YETİMLERİN HİMAYE EDİLMESİNDE
ULUSAL VE ULUSLARARASI KURUMLAR,
PRATİKLER VE TECRÜBELER**

**NATIONAL AND INTERNATIONAL
INSTITUTIONS, PRACTICES AND
EXPERIENCES IN THE CARE OF ORPHANS**

Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar Raporu

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, Göç, Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu Raporu

Serap YAŞAR¹

Özet

Göçmen ve sığınmacı çocuklar özellikle savunmasız bir konumdadır. Bu nedenle yolculukları sırasında karşılaştıkları şiddet, cinsel istismar, insan ticareti ve sömürü gibi birçok tehlikeye karşı özel korumaya ihtiyaç duyarlar. Göçmen ve mülteci çocuklara yönelik birçok şiddet türü, bu çocukları sahip oldukları korunma ve bakım haklarından mahrum bırakır.

Bu raporda, kayıp mülteci ve göçmen çocuklara ilişkin durum tanımlanmakta, bu durumun tüm ayrıntılarına tam olarak vakıf olmanın zor olduğu vurgulanmaktadır. Yürürlükte olan yasal hükümler incelenip, çocukları daha iyi korumak ve kaybolmalarını önlemek için önerilerde bulunmaktadır. Üye Devletler, belgesiz çocuk göçmenlerin yetkili devlet mercilerince kayıt altına alınıp kimlik tespiti yapılmasını ve refakatsiz bir çocuk mülteci veya göçmene kabul edilir edilmez bireysel bir vasi tayin edilmesini sağlamalıdır. Mülteci ve göçmen çocuklar aile birleşimi hakkına sahiptir ve Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin 22. Maddesinde belirtildiği gibi, her çocuğun ebeveynleri ile yaşama hakkına uygun olarak mümkün olduğunca aileleriyle kalmaları sağlanmalıdır.

Başvuru/Submitted: 06.12.2022 **Kabul/Accepted:** 15.01.2023

1 Sorumlu yazar/Corresponding author: Serap YAŞAR, AKP İstanbul Milletvekili, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Türk Delegasyonu Üyesi.

Atıf/Citation: Yasar, Serap. "Avrupa'da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar Raporu [Report on Missing Refugee and Migrant Children in Europe]." *Yetim ve Kimsesiz Çocuklar Sempozyumu Bildiriler Kitabı [Symposium on Orphans and Abandoned Children Proceedings]*, ed. Amine Ertürk içinde 253-288. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınevi, 2023. <https://doi.org/10.26650/PB/SS48.2023.003.010>

A. Karar Taslağı¹

1. Birleşmiş Milletler 2014-2018 yılları arasında dünya çapında her gün kayıtlı bir göçmen çocuğun ölü ya da kayıp olarak bildirildiğini rapor etmiştir. Parlamenter Meclisi bu durumdan derin endişe duymaktadır. Meclis, bu sayının buzdağının sadece görünen kısmı olduğunun ve daha birçoğunun başka bir ülkeye sığınmaya çalışırken kaybolmuş veya hayatını kaybetmiş olduğunun bilincindedir. Ne var ki bu kayıplar kayda geçirilmemiştir. Meclis; Avrupa'daki refakatsiz çocukların korunması konusunun uyumlaştırılmasına ilişkin 2136 (2016) sayılı Karara atıfta bulunarak Europol'un Avrupa'da 10.000 göçmen çocuğun kaybolduğuna ilişkin Ocak 2016 tarihli açıklamasına ve ardından Alman makamlarının yalnızca Almanya'da 9000 çocuğun kaybolduğuna dair beyanına dikkat çekmiştir. Bu sayılarda önemli bir düşüş gözlenmemiştir. Ayrıca uluslararası kamuoyunun kayıp mülteci ve göçmen çocukların durumundan büyük ölçüde haberdar olmadığı görülmektedir.
2. Göçmen ve sığınmacı gruplar arasında çocuklar özellikle savunmasız bir konumdadır. Bu nedenle yolculukları sırasında karşılaştıkları şiddet, cinsel istismar, insan ticareti ve sömürü gibi birçok tehlikeye karşı özel korumaya ihtiyaç duyarlar. Göçmen ve mülteci çocuklara yönelik birçok şiddet türü, onların kaybolmaları ile sonuçlanır. Kendilerini hem çocuk hem göçmen ve mülteci olarak sahip oldukları korunma ve bakım haklarından mahrum bırakan gizli ağlarda "kayıplara karışır". Üye Devletlerin ulusal meclisleri ve hükümetleri, mülteci ve göçmen çocukların ortadan kaybolmasını önlemek amacıyla çocuğun yüksek yararı için gerekli olan her şeyi yapmalı, çocukların yaşamlarına, fiziksel ve zihinsel bütünlüklerine yönelik riskleri azaltmalıdır.
3. Bununla birlikte, suç faaliyetleri, göçmen çocukların ortadan kaybolmasının tek sebebi değildir. Standartların altında kabul koşulları, alıkonulma korkusu, hemen iade edilme ya da geri gönderilme ve iyi bir vasinin yokluğu gibi sebepler, hedeflerine refakatsiz olarak ulaşmaya çalışan çocukların tek başlarına ya da küçük gruplar halinde kaybolmalarına ortam yaratmaktadır. Bu etkenler, çocukların daha fazla travma, şiddet ve istismara maruz kaldıkları bir sarmalın içine çekilmelerine yol açabilir.
4. Meclis, Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletlerin Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'ye taraf olduğunu, bu nedenle, her şeyden önce çocukların yüksek yararını gözetmeleri ve dolayısıyla esenlikleri için gereken tüm koruma ve bakımı sağlamaları gerektiğini hatırlatır. Bu bağlamda, Üye Devletler aşağıda belirtilen hususları sağlamalıdır:
 - 4.1. Göçmen ve mülteci çocuklara yönelik kabul koşulları ve bakım, çocukların korunmasına ilişkin özel gereklilikler dikkate alınarak temel hak ve ihtiyaçları karşılar. Çocuklar hiçbir şekilde idari gözetim altına alınmamalıdır.
 - 4.2. Mülteci ve göçmen çocukların mümkün olduğunca aileleriyle birlikte kalması sağlanır. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin 22. Maddesi uyarınca, her çocuğun ebeveynleriyle birlikte yaşama hakkı gözetilerek, birbirinden ayrı düşen mülteci ve göçmen aileleri yeniden bir araya getirmek için her türlü çaba gösterilmelidir.

¹ Komisyon tarafından 2 Aralık 2019 tarihinde kabul edilen karar taslağı.

- 4.3. Mülteci veya göçmen bir çocuk kaybolduğunda ebeveynlerinin, aile üyelerinin ve arkadaşlarının çocuk koruma hizmetleri veya polise başvurması için gerekli bilgi ve araçlar kendilerine temin edilir. Mülteci ve göçmen çocuklara da, koşulları elverdiğinde çocuk koruma kurumu veya polisle temasa geçmeleri için gerekli bilgi ve araçlar verilmelidir. Polis ve çocuk koruma kurumları, kayıp mülteci ve göçmen çocuk vakalarında atmaları gereken adımlarla ilgili gerekli eğitimi almış olmalıdır.
- 4.4. Okullar, kabul merkezleri ile mülteci ve göçmen çocukların barınmasından ve ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu olanlar, bir çocuk kaybolunca çocuk koruma kurumlarını ve polisi derhal bilgilendirir.
- 4.5. Göçmen ve mülteci çocukların kaybolduğu vakalara ilişkin araştırmalar desteklenir ve teşvik edilir, ayrıca bu alandaki politika ve uygulamalara rehberlik edilir.
- 4.6. Basın, görsel-işitsel ve sosyal ağlar da dahil olmak üzere ulusal ve bölgesel medya, kayıp mülteci ve göçmen çocukların durumuyla ilgili teyakkuza geçirilir. Kayıplar hakkında bilinçlendirmek ve kayıp çocukların bulunmasına yardımcı olmak için uygun adımlar atılır. Ancak bu süreçte dolaşımdaki bilgilerin polis prosedürleri veya kişisel gizlilik hakkı ile çatışmaması sağlanır.
- 4.7. Mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasını önlemek için polis ve adli makamlar arasındaki uluslararası iş birliği Interpol, Schengen Bilgi Sistemi (SIS), Europol, Eurojust ve karşılıklı hukuki destek yoluyla güçlendirilir. Kaybolan mülteci ve göçmen çocuklar, Interpol'ün Sarı Bültenlerine dahil edilmeli ve SIS'e bildirilmelidir.
- 4.8. Kayıp çocukların aranmasına yardımcı olan sivil toplum kuruluşları çalışmalarını desteklenir, engellenmez veya kötüye kullanılmaz. Bu kuruluşların bilinçlendirme kampanyaları ve Kayıp Çocuklar Avrupa (Missing Children Europe) gibi destek mekanizmalarının oluşturulması için finansal ve insan kaynağı desteği sağlanmalıdır. Üye Devletlerin ulusal mevzuatlarında, kayıp mülteci ve göçmen çocuklar alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini kolaylaştıran hükümlere yer verilmelidir.
5. Belgesiz göçmen çocuklar, yasalar tarafından korunmadığı için son derece savunmasız durumdadır. Göçmen çocukların belgelerini kaybetmelerini ve belgesiz kalmalarını önlemek için Üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:
 - 5.1. Belgesiz göçmen çocuklar, ilgili makamlar tarafından adları, doğum tarihleri ve yerleri, ebeveynlerinin adları, biyometrik yüz fotoğrafları, dijital parmak izleri ve diğer tanımlayıcı veriler alınarak kaydedilip kimlik tespiti yapılır. Bu süreçte tadil edilen Kişilerin Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabii Tutulması Karşısında Bireylerin Korunması Sözleşmesi'nin (ETS N° 108) hükümleri dikkate alınır. Kayıt ve kimlik tespiti sırasında, gerektiğinde özel emniyet tedbirlerine başvurmak suretiyle de, çocukların insan haklarının korunmasına ve çocuğun yüksek yararına özen gösterilmelidir.

- 5.2. Belgesiz göçmen çocuklara ilişkin kayıt ve kimlik verileri toplandıktan sonra bunlar Interpol, SIS, Frontex ve ikili anlaşmalar gibi ağlar aracılığıyla paylaşılır. Bu sayede, bir ülkede kayıtlı görünen göçmen çocukların başka bir ülkede kayıp olarak değerlendirilme olasılığı azalır.
- 5.3. Kayıp kimlik belgeleri Interpol'ün Çalıntı ve Kayıp Seyahat Belgeleri veri tabanına kaydedilir.
- 5.4. Kendilerini yeterince ifade etmelerinin önüne geçen zihinsel ve fiziksel engeller de dahil özel ihtiyaçları olan belgesiz göçmen çocuklara, gerektiği şekilde özel, bireysel, tıbbi ve psikolojik bakım verilir.
6. Refakatsiz mülteci ve göçmen çocuklar, ebeveyn veya yakın aile üyelerinin bakımı ve korumasından mahrum oldukları için özellikle savunmasız durumdadır. Bu bağlamda, Üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:
 - 6.1. Mülteci ve göçmen aileleri birleştirmek amacıyla ebeveynleri bulmak için etkin araştırmalar yapılır. Avrupa genelinde aile birleşimlerini kolaylaştırmak ve insan haklarına uygun, daha verimli aile birleşimi süreçleri temin etmek için Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Ofisi ile iş birliği hızlandırılmalıdır.
 - 6.2. Çocuklar kabul edildiğinde kendilerine, yeterli eğitime sahip bireysel bir vasi tayin edilir ve kendileri için göçmen statüsü prosedürleri mümkün olan en kısa sürede yürütülür.
 - 6.3. Refakatsiz mülteci ve göçmen çocuklara atanan vasilere, çocuk kayb olduğunda çocuk koruma hizmetleri ve polisle derhal irtibata geçmek için etkin ve kolay erişilebilir mekanizmalar (destek hatları gibi) sağlanır.
 - 6.4. Yaşam koşulları standartların altındaysa, çocuklar ve onların yüksek yararı için yeterli bakım sağlanmıyor ve etkili iyileştirmeler yapılmıyor veya iyileştirme yapılması öngörülüyorsa, özellikle savunmasız durumdaki mülteci ve göçmen çocuklar (refakatsiz çocuklar gibi) diğer Avrupa ülkelerine hızlandırılmış ve insancıl bir süreç işletilerek yerleştirilir.
7. Mültecilerin ve göçmen çocukların kaybolmasının önlenmesine yönelik tedbirler kapsamında; bu çocukların ev sahibi aileler, vasiler, okullar, barınma merkezleri veya diğer yapılardan kasten ortadan kaybolma riski hesaba katılmalıdır. Bu bağlamda, Üye Devletler aşağıdaki hususları sağlamalıdır:
 - 7.1. Kabul tesisleri korunur, açıktır ve en azından temel sağlık ve güvenlik standartlarını karşılamak için gerekli kaynaklara sahiptir. Profesyonel personel, genellikle derin travma geçiren ve özel ihtiyaçları olan mülteci ve göçmen çocukların bakımı konusunda yeterince eğitilidir.
 - 7.2. Sığınma başvurularının reddedilmesi olası göçmen çocuklara, özellikle uluslararası koruma statüsünün reddedilmesine ilişkin resmi bildirim tarihi yaklaşırken, kaçmalarını önlemek için ilave koruma ve danışmanlık sağlanır. Menşe ülkelerine veya güvenli bir üçüncü ülkeye geri gönderileceklerse, çocuklara göre uyarlanmış destek sağlanmalı ve

sürecin tüm aşamalarında çocuk dostu bilgiler iletilmelidir. İnsan ticareti ve cinsel istismara karşı oldukça savunmasız oldukları için, kaçma riski taşıyan kız çocukları özellikle korunmalıdır.

8. Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) Kayıp Göçmenler Projesini memnuniyetle karşılayan Meclis, ulusal yetkililerin, mülteci ve göçmen çocukların kaybolması konusuna daha fazla dikkat ve çabayla yaklaşması gerektiğinin farkındadır. Uluslararası, ulusal ve bölgesel medya, göçmen ve mülteci çocukların kaybolması sorununun boyutları ve önemi hakkında bilinç yaratmaya, kayıpların bulunmasına ve bulduklarında korunmalarına yardımcı olmaya teşvik edilmelidir. Meclis ayrıca ulusal meclisleri, özellikle çocuklara odaklanarak, kayıp mülteci ve göçmenler için bir meclis temsilcisi veya genel raportör atamaya davet eder.
9. Meclis, çok sayıda göçmen ve mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerin çocukların kaybolmasını etkili bir şekilde önleme imkanlarının olmayabileceğinin farkındadır. Bu yüzden, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler'i bu çocukların kaybolmalarını mümkün olduğunca önlemek için teknik ve mali yardım sağlamaya ve birbirinden ayrı düşen mülteci ve göçmen ailelerin yeniden birleşmesini kolaylaştırmaya çağırır.

B. Tavsiye Kararı taslağı²

1. Parlamenter Meclisi, Avrupa'daki kayıp mülteci ve göçmen çocuklar ile ilgili Kararına (2020) atıfla, mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasının önüne geçilmesinin, aynı zamanda kaybolan çocukların şiddet, taciz, insan ticareti ve organ ticareti mağduru olmadan bulunmaları için mümkün olan gerekli tüm adımları atmanın önemini vurgular.
2. Avrupa Konseyi'nin kayıp mülteci ve göçmen çocuklara yönelik özel bir eylemi olmakla birlikte, bazı organları ve araçları bu çocukların kaybolmasının önlenmesine katkıda bulunabilir. Bu nedenle Meclis, Bakanlar Komitesi'ne,
 - 2.1. İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi'ne (CETS No. 197) Taraf Devletleri ve Çocukların Cinsel Sömürü ve Cinsel İstismara Karşı Korunmasına Yönelik Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ne (CETS No. 201) Taraf Devletleri, insan kaçakçılığı veya cinsel sömürü bağlamında mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasının önlenmesine ilişkin ulusal önleme deneyimlerini paylaşmaya davet etmesini,
 - 2.2. Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesi'ne (ETS No. 30) Taraf Devletleri kayıp mülteci ve göçmen çocuklar ve kimliği tespit edilemeyen ölü çocuklar ile ilgili karşılıklı yardım ve bilgi alışverişi sağlamak için, örneğin Interpol Sarı ve Siyah Bültenleri ile Schengen Bilgi Sistemi gibi eşgüdümlü stratejilere başvurmaya davet etmesini,
 - 2.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin çalışmalarını, özellikle de Kongrenin refakatsiz mülteci çocuklar ile ilgili yerel ve bölgesel makamların rolü ve sorumluluklarını konu alan 428 sayılı Kararını ve 414 (2018) sayılı Tavsiye Kararını tanıyarak, Kongreyi, bu konuyu ve sokaklarda yaşayan ve/veya çalıştırılan çocukların topluma yeniden

² Komite tarafından 2 Aralık 2019 tarihinde kabul edilen tavsiye kararı taslağı.

entegre edilmesine ilişkin 271 (2008) sayılı Kongre Kararı'nda belirtilen göçmen sokak çocukları konusunu, bilhassa çocukların kaybolmasını önleyecek tedbirler bağlamında ele almaya devam etmeye teşvik etmesini,

- 2.4. Çocuk Hakları Geçici (Ad Hoc) Komitesini (CAHENF), göçmen çocukların kaybolmasının önlenmesine yönelik politikaları incelemeye davet etmesini tavsiye eder.

Bu inceleme; bahsi geçen Geçici Komitenin vasilik ile ilgili çalışmaları çerçevesinde ve yine Geçici Komitenin, Bakanlar Komitesinin refakatsiz göçmen çocuklara yönelik LIFE projeleri hakkında Üye Devletlere verdiği CM/Rec(2007)9 sayılı Tavsiye Kararını gözden geçirmesi bağlamında gerçekleştirilmelidir.

3. Avrupa'daki Mülteci ve Göçmen Çocukları Korumaya Yönelik Avrupa Konseyi Eylem Planı (2017-2019) çerçevesinde, savaştan, şiddetten ve zulümden kaçan çocukların korunmasına yönelik somut eylemi tanıyan Meclis, planda refakatsiz çocuklara özel yer ayrılmasını takdirle karşılar. Dolayısıyla, Bakanlar Komitesinden, Eylem Planının değerlendirilmesine ve izlenmesine yüksek öncelik vermesini ve Plan çerçevesinde geliştirilen araçların tanıtımını ve kullanımını desteklemesini ister. Halihazırda yapılmış çalışmaların devamlılığını sağlamak için bu alana yeni bir 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 çağrılarını siyasi gündemde ön plana çıkarmıştır. 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 Parlamentosu 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

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>

dışındaki ülkelerden gelmektedir. Kayıp mülteci ve göçmenlerin içinde buldukları 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 çalışmalara başlamadan önce ve Sayın De Sutter'in zorunlu eğitim yoluyla göçmen çocukların entegrasyonu, güçlenmesi ve korunması başlıklı raporu çerçevesinde, Türkiye'deki ilkökul çağındaki mülteci çocuklar için eğitim alt yapısına ilişkin Türkiye'den uzmanlar dinlenmesi önerim, Komisyon tarafından kabul edildi ve Aralık 2017'de Paris'te bu toplantı gerçekleşti. Bu bağlamda, Mart 2018'de Ürdün'de, Myanmar'daki Rohingya mültecilerinin durumu hakkında Komisyona sunum yapma fırsatı buldum. Endişe verici seviyedeki kayıp sayısını azaltmak ve mülteci ve göçmen çocukları korumak için gerekli politika ve eylemlerin geliştirilmesi amacıyla diğer üyelerin de kendi ülkelerindeki durumu analiz edeceklerini ve duruma şahitlik edeceklerini umut etmekteyim.

2. Kayıp mülteci ve göçmen çocukların kategorileri

5. Bu rapor kapsamında, bir çocuğun nerede olduğu ebeveynleri veya vasileri, okul yetkilileri veya işverenleri ile çocuğu kaydetmek veya denetlemek için yetkili olan kamu makamları tarafından bilinmediği durumlarda, çocuk kayıp sayılır. Çocuklar kaybolduğunda, haklarının tehlikeye atılması veya ihlal edilmesi ihtimali yüksektir. Parlamenterler olarak böyle bir insani trajediye karşı kayıtsız kalamayız; aksine seçim bölgelerimizde ve ülkelerimizde olumlu siyasi eylemlerde bulunmalı ve Avrupa düzeyinde eşgüdüm arayışında olmalıyız.
6. Kayıp mülteci ve göçmen çocuklar, homojen bir grup değildir. Kaybolmalarının çeşitli sebepleri olabileceği gibi farklı sebeplerle korunmasız durumda olabilirler. Bu farklılıklar, bu olgunun analiz edilmesini ve mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasını engellemek için somut siyasi ve yasal girişimler üretilmesini sağlayacak çıkarımlarda bulunmayı zorlaştırmaktadır. Koşullara bağlı olarak farklı veya çoklu eylemler gerekli olacaktır. Raporumda kayıp mülteci ve göçmen çocukların kaybolmasına neden olan temel özellikleri ayırt etmeye çalışmaktayım.

2.1. Yaş kategorileri

7. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin 1'nci maddesinde “çocuğa uygulanabilecek olan kanuna göre daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, on sekiz yaşına kadar her insan” çocuk olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım genellikle tüm Üye Devletler tarafından mülteciler ve göçmenler için uygulanmaktadır. Bununla birlikte, Birleşmiş Milletler Sözleşmesi on sekiz yaşın altındaki çocukların yaşlarına, olgunluklarına ve kapasitelerine göre farklı korumaya ihtiyaç duyduğunu da kabul etmektedir.

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

8. Bu Sözleşme'nin 5'inci maddesi, "Taraflar 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" demektir. Eğer ebeveynlerin çocuğa tanınan haklar doğrultusunda çocuğa yol gösterme ve onu yönlendirme sorumlulukları, görevleri ve hakları "kapasitelerinin 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, "Taraflar 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 tanırlar." demektir. 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 kapsmalıdır.
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 çocuklar

11. Eğer refakatli çocuklar kaybolursa, ailenin dahil olduğu kötü muamele ve ihmal vakaları hariç, aileler genellikle polise başvuracaktır. Refakatsiz çocuklar, eğer resmi yapılar içinde gözetilmiyorlarsa, kayboldukları fark edilemeyebilir veya polisle temas halinde olan vasileri ya da atanmış diğer görevlilere dayanan bir uyarı mekanizması yoksa, bu konuda daha korunmasızdır. 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 öne çıkan hakları; soruşturmaya katılma hakkı, çocuk öldüyse bilme hakkı, çocuğun gömülmesi de 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 başvurularını inceleyerek, 191.360 çocuk başvuran olduğunu ve bunlardan 20.325'inin refakatsiz ve ailelerinden ayrı düşmüş çocuklardan 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 çocukları kaynak ülkelere iade etmemektedir.⁹
15. Refakatsiz çocuklar, Avrupa'daki tüm mülteci ve göçmen çocukların yüksek bir yüzdesini oluşturmaktadır. Refakatsiz çocuklar, 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 Komisyonu toplantısında Paula Hoffmeyer-Zlotnik, sığınma başvurusunda bulunan refakatsiz çocukların %90'ının erkek ve 16 ila 17 yaşlarında olduklarını ve çoğunlukla Afganistan, Somali ve Gine'den geldiklerini gösteren, Almanya'daki uluslararası koruma statüsüne sahip refakatsiz çocuklar hakkındaki Avrupa Göç Ağı (EMN) çalışmasını sunmuştur.¹¹

2.3. İstemli ve istemsiz ortadan 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

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 sağlanmamaktadır.

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

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

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

Tanımlama Merkezi'nde çocuklar da dahil olmak üzere göçmenleri sömürmek için kullanılan acımasız stratejiler açık şekilde gösterilmiştir.¹³

18. İstemli veya istemsiz kaybolma hallerinde çocuğun yüksek yararı dikkate alınarak ve çocuk pedagojisine uygun olarak güvenliği 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, vasi, okul, işveren veya diğer yerleşik kurumdan isteyerek kaybolabileceklerini veya kaybolma sürecine katkıda bulunabileceklerini dikkate almalıdır. Böyle bir istemli ortadan kaybolma, sonrasında maruz kalınan sömürü ve istismar sebebiyle istemsiz bir duruma dönüşebilir.

2.4. Kayıtlı ve belgesiz çocuklar

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 çocuk 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 önerileri henüz ölçülebilir bir etki doğurmamıştır. Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütü (IOM), 2019 yılında "Kayıp Göçmenlerin Tespiti Konusunda En İyi Uygulamaların Analizini" yayımlamıştır.¹⁷

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

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, vasi, 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 eşgüdümlü 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 kaybolduktan 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 yüksek 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 yapıcılar için önemli bir göstergedir. Bu rapor için, bu verilerde yaş kategorileri ve cinsiyet, engellilik ve sağlık sorunları gibi diğer potansiyel 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.

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

¹⁹ <https://missingmigrants.iom.int/>

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>

29. 1995'te kurulmuş olan BM Refakatsiz ve Ayrı Düşmüş Çocuklar için Kuruluşlararası Çalışma Grubu (IAWG-UASC)²⁴, Refakatsiz ve Ayrı Düşmüş 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 açıklanamayan kaybolma²⁷ mağduru kayıp kişiler için küresel polis alarmı olan “Sarı Bülten” hakkında bilgilendirmiştir. Sarı bültenler, 7207 sarı bültenin halen dolaşımında olduğu Interpol internet sitesi üzerinden kamuyla paylaşılabilir. 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 yayımlanmaktadır. Bu bültenler, kayıp kişilerin akıbetini netleştirmekte yardımcı olabilmektedir. Bu çalışma, Interpol Genel Kurulunun 2017 yılında kabul ettiği mülteciler hakkında veri işleme 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”nu³⁰ 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 haklarının 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 Çocuklar AB Eylem Planı’nda³⁴ kayıp refakatsiz göçmen çocuklar sorunu, öncelik olarak tespit edilmiştir. 2017 itibariyle, Avrupa

²⁴ Üyeleri; Kızıllaç Uluslararası Komitesi, Uluslararası Göç Örgütü, Uluslararası Kurtarma Komitesi, Çocukları Kurtarmak Vakfı, BM Çocuklara Yardım Fonu, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği 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>

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

³⁰ <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-carehandbook-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

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 olduğundan emin olmaya; (d) tüm kaybolan refakatsiz çocuk olaylarına müdahale etmek ve bunları sistematik olarak raporlamak üzere gerekli prosedür ve protokolleri hayata geçirmeye teşvik edilmiştir.

34. AB, 2014'te Kayıp Çocuklar Avrupa ile birlikte SUMMIT (Kuruluşlararası İş Birliği ile Aktörleri Eğiterek ve En İyi Uygulamaları Belirleyerek Refakatsiz Göçmen Çocukları Kaybolmaktan Koruma) projesini başlatmış ve finanse etmiştir. Bu proje, Üye Devletlerde kaybolmaların önlenmesi için en iyi uygulamaları belirlemeye çalışmaktadır.³⁵ SUMMIT Projesinin çıktılarında 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 Schengen Bilgi Sistemi (SIS) üzerinden AB ve SIS sistemine katılan Schengen 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 kaybolmasını 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 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.

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

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

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

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

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

⁴⁰ BM Çocuk Hakları Sözleşmesinin 25. yıldönümüne ilişkin 27 Kasım 2014 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı [2014/2919(RSP)]; Dünyada insan hakları ve demokrasi ve Avrupa Birliği'nin bu konudaki politikasına ilişkin 2015 Yıllık Raporu konulu 14 Aralık 2016 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı [2016/2219(INI)]; 2015'te Avrupa Birliği'nde temel hakların durumuna ilişkin 13 Aralık 2016 tarihli Avrupa Parlamentosu Kararı [2016/2009(INI)].

4.4. Kızılhaç ve Kızılay

37. Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC), kayıp ve ayrı düşmüş 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 dernekleri ve hareketleri aracılığı ile ICRC, mülteci ve göçmen çocukların kaybolduğu birçok ülkeye yardımda bulunabilmektedir.
38. Türk Kızılayı'nın Aile Bağlarının Yeniden Tesisi Programı⁴⁴ Kızılhaç ve Kızılay Hareketi tarafından düzenlenmekte ve ICRC ile iş birliği içerisinde Kızılhaç ve Kızılay'ın ulusal dernekleri tarafından uygulanmaktadır. Program kayıp kişilerin izini sürmek ve ayrılmış aileleri bir araya getirmek içindir. ICRC ve ulusal dernekler, 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; İçişleri 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 gözlemlenmiştir.

4.5. Sivil Toplum Kuruluşları

39. Kayıp çocukların bulunmasına yardımcı olan sivil toplum kuruluşları 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 sonra gönderildikleri kabul merkezlerinden kaybolan çocuklar" olarak tanımlanmaktadır.⁴⁵ Bu kayıp çocuklar, refakatsiz veya ayrı düşmüş 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

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-needsmissing-migrants-families>

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

⁴⁵ "Lost in Migration: working together in protecting children from disappearance". Konferans Sonuç Bildirgesi, Missing Children Europe, 2017. Kaynak: http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf

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 çocukların kaybolması, ticareti ve suiistimali vakalarını yöneten prosedürleri geliştirmektir.⁴⁸
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 Kızılhaç 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 ülkelere 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 yayım, Güney Doğu Asya’daki çocuk mültecileri ele almaktadır.⁵³ Avrupa bu gibi örneklerden ders çıkarabilecektir.

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

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

⁴⁸ <http://aminameanssafe.eu/>

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

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

⁵¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/116000-single-eu-hotline-numbermissing-Children>

⁵² <https://www.amberalert.eu/>

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

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 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 çocukların korunmasının düzenlenmesine ilişkin Kararın kabulü ile AKPM (Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi) 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 çocukların 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 girişimlerin 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 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.

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

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.

5. Sonuç

51. Mülteci ve göçmen çocukların kimliklerinin belirlenmesi ve kayıt altına alınması, kimlik dokümanlarına sahip olmaları ya da olmaları, kaybolmalarını kaydetme ve aramayı başlatma kapasitesini temin etmek için gerekli bir koşuldur. Bu özellik, istismar ve kötü muamele, 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 faydalanmaktadır. Bu durum, çocukları organize suç ve buna ilişkin diğer risklere daha fazla maruz bırakmaktadır. Kaçakçılara ödenecek olan yüksek meblağı kaçırılacak olan kişinin sağlanması gerekmektedir. Çocukların genel olarak ekonomik kaynaklara erişiminin kısıtlı olması ve çocuk işçiliğinin yasal olması sebebiyle bahsi geçen meblağı çocuklar çoğunlukla yasal 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 da 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. Mamafih, bu Rapor Avrupa Konseyi'nin mevcut çalışmalarına katma değer sağlayabilecek konulara odaklanmalıdır. Ek olarak, ulusal çapta ve Avrupa çapında daha etkili olması için AK'nin 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 önlenmesi için çok sayıda faydalı proje ve faaliyet yürütülmektedir. 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 birliği yaratma konusunda yardımcı olabilirler.

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

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

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 birliği yaşamsal unsurlardır. Avrupa Konseyi, Avrupa’da bu tür bir iş birliğinin kurulması ve uluslararası hukuk çerçevesinde bu iş birliğine 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 birliği için bir temel olarak kullanmalıyız.
58. Bu iş birliğine pratik destek, örneğin, Interpol, Europol, Frontex, Kızılay ve Kızıllaç gibi teknik kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanabilecektir. AKPM’nin siyasi rehberliği ve desteği 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.

Report on Missing Refugee and Migrant Children in Europe

Parliamentary Assembly of The Council of Europe Report of The Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons

Serap YAŞAR¹

Summary

Migrant and asylum-seeking children are particularly vulnerable and therefore need special protection against the multiple dangers they face along their journey: violence, sexual abuse, human trafficking and exploitation. Many forms of violence against migrant and refugee children lead to their disappearance or await those whose trace is lost, as they “vanish” into 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.

This report describes the situation concerning missing refugee and migrant children, underlining the difficulty in knowing its actual dimensions. It examines the applicable legal provisions and recommends better protocols to protect children and prevent disappearances. Member States should ensure that undocumented child migrants are registered and identified with public authorities and that an individual guardian is appointed to an unaccompanied child refugee or migrant. Refugee and migrant children have the right to family reunification. Thus, they should be accommodated as far as possible with their families in accordance with each child’s right to live with their parents as enshrined in Article 22 of the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Submitted/Başvuru: 06.12.2022 **Accepted/ Kabul:** 15.01.2023

1 Corresponding author/Sorumlu yazar: Serap YAŞAR, Lawyer, AKP Istanbul Member of Parliament, Member of the Turkish Delegation to the European Council Parliamentary Assembly.

Citation /Atf: Yasar, Serap. “Avrupa’da Kayıp Mülteci ve Göçmen Çocuklar Raporu [Report on Missing Refugee and Migrant Children in Europe].” *Yetim ve Kimsesiz Çocuklar Sempozyumu Bildiriler Kitabı [Symposium on Orphans and Abandoned Children Proceedings]*, ed. Amine Ertürk içinde xx-xx. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınevi, 2023. <https://doi.org/10.26650/PB/SS46.2023.003.010>

A. Draft resolution¹

1. The Parliamentary Assembly is deeply concerned by United Nations reports that one registered migrant child has been 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 actually gone missing or died seeking shelter in another country, and 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 10000 migrant minors were missing in Europe, followed by a statement by the German authorities, according to which 9000 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. Therefore, they need special protection against the multiple dangers they face along their journey, including violence, sexual abuse, human trafficking and exploitation. Many forms of violence against migrant and refugee children lead to their disappearance, as they “vanish” into the 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 child's best interests 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 motivations for children to disappear, either alone or in small groups, in the hope of reaching their ideal destination unassisted. These factors, in turn, may lead children to spiral downward toward
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 children as a primary consideration, affording them all the protection and care necessary to their well-being. In this regard, member States should ensure that:
 - 4.1 reception conditions and care for child migrants and refugees fulfil fundamental rights and needs, taking into account the special requirements for the protection of children; on no account should children be placed in detention;
 - 4.2 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 accordance with each child's right to live with their parents as enshrined in Article 22 of the United Nations Convention on the Rights of the Child;

¹ Draft resolution adopted by the committee on 2 December 2019. This report entitled “Missing Refugee and Migrant Children in Europe” was prepared by Ms. Serap Yaşar, Istanbul MP and Rapporteur, Member of the Turkish Delegation to the European Council Parliamentary Assembly. The text was adopted by the Assembly on January 30, 2020 (8th session).

- 4.3 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;
- 4.4 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;
- 4.5 research into cases of disappearance of migrant and refugee children is supported and promoted and serves to inform policy and practice in this area;
- 4.6 national and regional media, including the press, audio-visual 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;
- 4.7 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 the Yellow Notices of Interpol and be the subject of a notification in the SIS;
- 4.8 civil society organisations helping to find missing children are supported in their work, which should not be obstructed or misused. The awareness-raising campaigns of these organisations and help-lines set up, 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.
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 registered and identified with public authorities by registering their names, date and place of birth, parents' names, biometric facial photo, digital fingerprints and other identifying data while taking into account the provisions of the Convention for the Protection of Individuals concerning Automatic Processing of Personal Data (ETS N° 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 and identification, including by recourse to specific safeguards;

- 5.2 once registration and identification data on undocumented child migrants have 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 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 with special needs, including mental and physical disabilities preventing them from expressing themselves adequately, are given special, individualised medical and psychological care as appropriate.
6. Unaccompanied child refugees and migrants are particularly vulnerable as they are outside their parental care and protection or that of close family members. In this regard, member States should ensure that:
 - 6.1 active research is carried out to find parents with the aim of reuniting refugee and migrant families. Co-operation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) should be stepped up 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 upon the reception of children and migration status procedures undertaken for them within the shortest possible timeframe;
 - 6.3 guardians appointed to unaccompanied child refugees and migrants are provided with efficient and easily accessible mechanisms (such as hotlines) for immediately liaising 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 adequate care for children and their best interests, and where improvements are not effective or foreseen.
7. Measures for the prevention of child refugees and migrants going missing should take into account intentional disappearances from host families, guardianship, schools, 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 essential health and safety standards, and professional staff is adequately trained in the care of child refugees and migrants, who are often profoundly 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, to prevent them from absconding. Any return to their country of

origin or a safe third country must be carried out with appropriate assistance adapted to children. Child-friendly information must be applied at all stages of the procedure. Particular attention should be given to protecting girls at risk of absconding, as they are highly vulnerable to trafficking and sexual abuse.

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 locate them, and their protection once found. The Assembly also invites national parliaments to establish a parliamentary commissioner or general rapporteur on missing refugees and migrants, with a particular focus on children.
9. Being 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.

B. Draft recommendation²

1. Referring to its Resolution ... (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 of violence, abuse, human trafficking and organ trafficking.
2. While the Council of Europe does not have specific action for 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 Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) and the States parties to the Convention for the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse (CETS No. 201) to share national experiences in the prevention of the disappearance of child refugees and migrants in the context of human trafficking or sexual exploitation;
 - 2.2 invite the States parties to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 30) to consider coordinated 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 the Interpol Yellow and Black Notices and the Schengen Information System;

² Draft recommendation adopted by the committee on 2 December 2019.

- 2.3 recognising the work of the Congress of Local and Regional Authorities, especially its Resolution 428 and Recommendation 414 (2018) on 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 Congress 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 Ad hoc Committee for the Rights of the Child (CAHENF) 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 particular focus given by the plan to unaccompanied children. It, therefore, asks the Committee of Ministers to prioritise the evaluation and follow-up to the Action Plan and to support the promotion and use of the tools developed in its framework. Renewed priority should be given to this area to ensure continuity with the work already achieved.

C. Explanatory memorandum by Ms Serap Yaşar, rapporteur

1. Introduction

1. Children are among the most vulnerable groups of migrants and asylum seekers. Therefore, they are 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,³ 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 minutes⁴ and that one registered migrant child is reported missing or dead every day globally.⁵
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) to receive more information about national action. I am very grateful for the replies to this request, summarised in document AS/Mig/Inf(2019)12 and 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 <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>.

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.⁶ It is, therefore, useful and necessary to co-operate with non-European countries and exchange experience and information, particularly 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 Türkiye in document AS/Mig/Inf(2019)11. Before I began 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 Türkiye on educational structures in Türkiye for primary-age refugee children in Türkiye. In a related context, in March 2018 I also had the opportunity to present 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 this report, a child is considered missing when his/her whereabouts are unknown by parents or guardians, school authorities or employers, and 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. Thus, we must take positive political action in our constituencies and countries and seek synergies at the 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 actions 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”. All member states generally apply this definition regarding 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.

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

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, and 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/her 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 appropriate to the age and capacities of refugee and migrant children, as well as to be 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 an 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 concerning 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 (including 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 Türkiye, 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.⁷
14. Looking at new asylum applications in the European Union between January and December 2018, UNICEF estimated⁸ 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.⁹
15. Unaccompanied minors constitute a high percentage of all refugee and migrant children in Europe. They accounted for 83% of the children who arrived in Italy in 2018, 81% in Spain and 14% in Greece.¹⁰ 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, mainly from Afghanistan, Somalia and Guinea.¹¹

2.3 Voluntary and involuntary disappearance

16. Statistical information does not really exist in this field, making 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, a child would only contact emergency help or hotlines 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 Sutter¹² drastically showed the brutal

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

⁸ Ibid.

⁹ 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.

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

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

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

strategies used to force migrants, including children, into exploitation in the Reception and Identification Centre at Moria on the island of Lesbos.¹³

18. Taking into account the child's best interests in cases of voluntary or involuntary disappearance, measures for the child's security should be taken with special attention to the child's psychology and the state's child protection systems should be 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 2008.¹⁴ 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 have 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 and our society as a whole.
22. Associated Press journalists recently estimated the number of deceased migrants much higher than the figures of the United Nations by counting anonymous burials and referring to local sources.¹⁵ The ICRC held a conference at Milan University in November 2013 on the management and identification of unidentified decedents with an emphasis on dead migrants, which was followed up by subsequent seminars.¹⁶ The recommendations proposed at that time have not had a measurable impact yet. The International Organisation for Migration (IOM) of the United Nations published an Analysis of Best Practices on the Identification of Missing Migrants in 2019.¹⁷

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

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. 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 could provide figures for missing refugees and migrants. Some countries also had specific actions for missing refugee and migrant children. However, member States were evidently far from having mutually coordinated approaches and effective cooperation across national borders.
25. While national authorities typically depend on cross-border co-operation and mutual legal assistance¹⁸ regarding missing refugees and migrants, it is clear that those national authorities must first do their own homework 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 also pursue 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 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.¹⁹ Although those figures might only be the tip of the iceberg, 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.²⁰
28. In 1988 UNHCR produced its *Guidelines on Protection of Refugee Children and Care*²¹ and regularly publishes data on refugee and migrant children in Europe, together with IOM and UNICEF.²² Besides policy and advocacy work, UNICEF is running projects for Syrian refugee children in the Middle East and Türkiye.²³

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

¹⁹ <https://missingmigrants.iom.int/>.

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>.

29. Created in 1995, the UN Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children (IAWG-UASC)²⁴ produced a Toolkit²⁵ and a Field Handbook²⁶ on Unaccompanied and Separated Children, both of which provide helpful 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 Interpol's "Yellow Notices", which are global police alerts for missing persons published for victims of parental abductions, criminal abductions or unexplained disappearances.²⁷ They can be made public via the Interpol website, where 7207 Yellow Public Notices are currently circulating.²⁸ 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 clarify 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 2017.²⁹ Finally, the Stolen and Lost Travel Documents database may help identify missing child migrants.

4.3 European Union

31. The European Union's Fundamental Rights Agency (FRA) published "Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking".³⁰ The EU's Frontex published the "VEGA Handbook: Children at airports, Children at risk on the move – Guidelines for border guards".³¹ The EU's Eurostat produces data on migrants within the EU.³²
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.³³
33. The problem of missing unaccompanied migrant children was identified as a priority in the EU Action Plan on Unaccompanied minors (2010-2014),³⁴ which triggered various legislative initiatives (including the reform of the EU asylum package) and funding being

²⁴ 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.

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>.

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.

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.³⁵ 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”,³⁶ 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.³⁷
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.³⁸ The NGO Amber Alert advocated including preventive alerts (for children at risk of abduction or in danger of being harmed if they go missing) in the SIS for missing children.³⁹
36. The European Parliament addressed the disappearance of migrant children in several resolutions in 2014 and 2016.⁴⁰ The texts called twice on the European Commission to ensure unaccompanied minors do not disappear and to design a strategy for that purpose and to find 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.

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

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

³⁷ See other outputs of the SUMMIT project at: <http://missingchildreuneurope.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))

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,⁴¹ to policy recommendations.⁴² 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.⁴³ 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)⁴⁴ 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). 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 Türkiye, 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 registered with state authorities and go missing from the reception centres provided for them after their registration’.⁴⁵ 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 cooperation 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

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/Türkiye.aspx>.

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.

them, for instance, regarding their migration status. Missing Children Europe established 19 hotlines across Europe.⁴⁶

41. Missing Children Europe initiated in May 2017 the project AMINA (Safeguarding Migrant Children across Europe). Amina in Arabic means “safe one”. The project aims to close the protection gaps leading to the disappearance and exploitation of children in European migration. 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 “MINIILA”, a smartphone application, which provides useful information (hostels, support centres, services, etc.) to migrant and refugee children in the European Union.⁴⁷ 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). It aims to improve procedures for managing cases of disappearance, trafficking and exploitation of minors at both cross-border and horizontal levels.⁴⁸
42. Child Rescue⁴⁹ is a pilot project that aims to raise awareness and explores two different projects in Greece, which are 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.⁵⁰
43. Following a European Commission decision of February 2007, the 116 000 European hotlines for missing children⁵¹ 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 comprises over 35 law enforcement experts 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.⁵²
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.⁵³ Europe may learn from those examples.

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

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

⁴⁸ <http://aminameanssafe.eu/>.

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>.

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 of their parties. The Directorate General of Democracy of the Council of Europe serves both conventional committees and pursues projects to assist 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 migrant minors, in order to minimise the risk of unaccompanied minors “slipping through the gaps” in protection and absconding.
48. In 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 contributed to the Global Campaign to End Child Detention.⁵⁴
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.”

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

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 child⁵⁵ and a Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration.⁵⁶

5. Conclusions

51. The registration and identification of refugee and migrant children, whether they possess identity documents or not, are necessary 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 prevent them from intentionally going missing. This includes adequate guardianship, housing, healthcare, schooling or employment, as well as assistance in finding their family members.
53. Like most refugees and migrants, children use smugglers 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 must 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 the 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 to prevent similar cases from occurring again.
55. Given this subject's importance and urgency, many 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 current work. In addition, the parliamentary dimension of relevant work should be increased to have a more significant impact at the 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 help protect refugee and migrant children from going missing. Several stakeholders are contributing through their own projects. Most of them have a specific focus and are not necessarily coordinated at the European level. National parliaments could be instrumental in supporting such activities and hereby creating synergies and coordination.

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

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

57. Legal assistance and cross-border co-operation between relevant national and regional authorities, including the police, are key elements 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 cooperation is, for instance, provided by specialised 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 should be increased by providing financial, technical and personnel support.