

**Empfehlung CM/Rec(2007)9
des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten
über Lebensprojekte für unbegleitete minderjährige Migranten**

*(vom Ministerkomitee am 12 Juli 2007 anlässlich der
1002. Sitzung der Ministerbeauftragten angenommen)*

Das Ministerkomitee gestützt auf Art.15 b der Satzung des Europarats,

In der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine grössere Einheit zwischen seinen Mitgliedstaaten herzustellen;

Eingedenk der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (ETS No.5) aus dem Jahr 1950 und ihrer Protokolle;

Eingedenk der (revidierten) europäischen Sozialcharta aus dem Jahr 1996 (ETS No. 163);

Eingedenk der Konvention über die Bekämpfung des Menschenhandels (ETS No.197) des Europarats aus dem Jahr 2005;

Eingedenk der Konvention über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1989 und ihrer beiden Fakultativprotokolle;

Eingedenk der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention) aus dem Jahr 1951 und ihres Zusatzprotokolls von 1967;

Eingedenk der Konvention der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000 und ihrer beiden Zusatzprotokolle;

In Anbetracht der Empfehlung (General Comment) No.6 (2005)des Kinderrechtskomitees der Vereinten Nationen über die Behandlung von unbegleiteten und von ihren Eltern getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslands;

In Anbetracht der Leitprinzipien für unbegleitete und getrennte Kinder die 2006 vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK/ICRC), dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), dem Kinderfonds der Vereinten Nationen (UNICEF), dem Internationalen Rettungskomitee (IRC), „Rettet die Kinder im Vereinigten Königreich“ (SCUK) und der Weltvision Universal (WVI) angenommen wurden;

In Anbetracht der Leitprinzipien des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) aus dem Jahr 2006 über Politiken und Verfahren für unbegleitete Kinder die um Asyl nachsuchen und die UNHCR Leitprinzipien von 2006 über die förmliche Bestimmung der besten Interessen des Kindes;

In Erwägung der einschlägigen Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats , Empfehlung 1596 (2010) über die Lage der jungen Migranten in Europe und Empfehlung 1703 (2005) über den Schutz und Hilfe für getrennte Kinder, die um Asyl nachsuchen;

In Anbetracht der zwanzig Richtlinien über die erzwungene Rückkehr die vom Ministerkomitee des Europarats im Jahr 2005 angenommen wurden;

In Erwägung der Erklärung über gute Praktiken des Programms für getrennte Kinder in Europa (separated children in Europe) die von der Internationalen Allianz „Save the children“ in Europa und vom UN-Hochkommissar für Flüchtlinge 2004 angenommen wurde;

Unter Berücksichtigung der Arbeiten der in Malaga (Spanien) am 27.und 28. Oktober 2005 abgehaltenen Regionalkonferenz des Europarats über „Migration von unbegleiteten Minderjährigen: im besten Interesse des Kindes handeln“ und insbesondere ihrer Schlussfolgerungen;

In der Erwägung, dass in den Mitgliedstaaten des Europarats oder an ihren Grenzen eine wachsende Zahl von unbegleiteten minderjährigen Migranten auf sich allein gestellt ist, sich in einer Situationen der Verwundbarkeit befindet, fern von der familiären Umgebung, getrennt von ihren Eltern oder Familien und vielfältigen Risiken ausgesetzt ist;

In der Erwägung dass Migrationspolitiken im allgemeinen und insbesondere in Bezug auf unbegleitete minderjährige Migranten eine Reihe von Massnahmen erfordern, die über Grenzkontrollen und Aktionen gegen die irreguläre Einwanderung hinausgehen;

In Betonung der Notwendigkeit, mit der Migration von unbegleiteten Minderjährigen besser fertig zu werden, um die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei ihrer Betreuung zu überwinden;

In Erwägung der Notwendigkeit die Risiken zu reduzieren die sich für unbegleitete minderjährige Migranten ergeben und die ihre Gesundheit, ihre Entwicklung und, in einigen Fällen, ihr Leben bedrohen

Bestrebt, die Herkunftsländer bei ihren Bemühungen zu unterstützen, Informationen über die Risiken, Gefahren und Verletzlichkeiten zu beschaffen die aus der Lage der unbegleiteten minderjährigen Migranten herrühren, sowie diese Migration zu vermeiden;

In der Erwägung, dass die Richtschnur für alle Entscheidungen betreffend unbegleitete minderjährige Migranten deren bestes Interesse sein muss und dass Aktionen zugunsten dieser Migranten ihre Rechte und Sicherheit schützen und die Entwicklung ihrer Persönlichkeit fördern müssen;

Unterstreichend, dass die von ihrer Herkunft, Geschlecht, Lebenslauf kulturellen Vielfalt Rechtstatus und anderen Umständen herrührenden Unterschiede und die Verschiedenartigkeit der Lage der unbegleiteten minderjährigen Migranten in Betrachtung gezogen werden muss,

im Einklang mit einem individualisierten, multidisziplinären und auf eine Mitwirkung abstellenden Ansatz;

In der Überzeugung, dass die Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten des Europarats durch eine intensivere Zusammenarbeit dazu beitragen können, dauerhafte Lösungen für und mit unbegleiteten minderjährigen Migranten zu finden, die ihnen helfen, Lebensprojekte zu entwerfen, die ihnen eine bessere Zukunft bringen.

Empfiehl, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten:

- a. Schritte unternehmen um in ihrer Politik, Gesetzgebung und Praxis die Prinzipien und Massnahmen, die im Anhang zu dieser Empfehlung aufgeführt sind, umzusetzen
- b. die Durchführung dieser Prinzipien und Massnahmen durch die zuständigen Regierungsstellen und Behörden zu fördern, die direkt oder indirekt mit der Ausarbeitung und Realisierung nationaler Politiken betreffend minderjährige unbegleitete Migranten befasst sind
- c. sofern noch nicht erfolgt, die Konvention des Europarats gegen den Menschenhandel aus dem Jahr 2005 baldmöglichst zu ratifizieren

Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2007)9

I. Konzepte

Lebensprojekte

1. Lebensprojekte zielen darauf ab, die Fähigkeiten der Minderjährigen zu entwickeln indem ihnen ermöglicht wird, die Fähigkeiten zu erwerben, und zu stärken die notwendig sind, um unabhängig, verantwortungsbewusst und aktiv in der Gesellschaft zu werden. Um dies zu erreichen, verfolgen Lebensprojekte in voller Übereinstimmung mit den besten Kindesinteressen, so wie diese in der Kinderrechtskonvention definiert werden, Ziele, die sich auf die Entwicklung ihrer Persönlichkeit, die kulturelle Entwicklung, Wohnung, Gesundheit, Erziehung und Berufsausbildung sowie die Beschäftigung beziehen.
2. Lebensprojekte sind individuelle Instrumente, die auf einer für eine begrenzte Dauer abgeschlossenen Vereinbarung zwischen dem unbegleiteten Minderjährigen und den zuständigen Behörden beruhen. Sie definieren die Zukunftsperspektiven des Minderjährigen, fördern die besten Interessen des Kindes ohne Diskriminierung und geben eine langfristige Antwort auf die Bedürfnisse des Minderjährigen und der betroffenen Parteien.
3. Lebensprojekte sind eine dauerhafte Lösung für die Mitgliedstaaten und die Minderjährigen selbst zur Bewältigung der Herausforderungen die sich aus der Migration unbegleiteter Minderjähriger ergeben. Sie sind daher ein integriertes Politikinstrument für die Regierungen um die Nöte von solchen Minderjährigen und die vielfältigen Schwierigkeiten in Angriff zu nehmen, die sich aus dieser Migration ergeben.

Unbegleitete minderjährige Migranten

4. Diese Empfehlung bezieht sich auf unbegleitete minderjährige Migranten die ausserhalb ihres Herkunftslands leben, ungeachtet ihres Statusses und unbeschadet der Gründe für ihre Migration und ob sie Asylbewerber sind oder nicht. Die Bezeichnung „unbegleitete minderjährige Migranten“ schliesst getrennte Kinder und Minderjährige ein, die auf sich allein gestellt sind nachdem sie das Territorium eines Mitgliedstaats betreten haben.
5. Unbegleitete Minderjährige sind Kinder, die unter 18 Jahre alt sind und die von beiden Elternteilen und anderen Verwandten getrennt worden sind, und für die keine Personensorge durch einen Erwachsenen besteht, der dafür nach dem Gesetz oder Brauch verantwortlich ist
6. Getrennte Kinder sind Kinder unter 18 Jahren die von beiden Elternteilen oder ihren vorigen gesetzlichen oder gewohnheitsmässigen Sorgeberechtigten getrennt wurden, aber nicht notwendigerweise von anderen Verwandten. Sie können daher auch Kinder sein, die von anderen erwachsenen Familienmitgliedern begleitet werden.

II. Lebensprojekte: ein integriertes Politikinstrument

7. Jedes Lebensprojekt beruht auf einem umfassenden, integrierten und daher multidisziplinären Ansatz.

8. Gestützt auf einen ganzheitlichen Ansatz sollte jedes Lebensprojekt die spezifische Lage des Kindes berücksichtigen und verschiedene Umstände in Betracht ziehen, vor allem:

i. das persönliche Profil des Kindes: Alter, Geschlecht, Identität, Rechtsstatus, Herkunftskultur, Bildungsniveau, geistige Entwicklung und Reife, mögliche erlittene Traumata, Gesundheit, berufliche Erfahrung und Fähigkeiten;

ii. den Verlauf der Migration des Minderjährigen, Faktoren die ihren/seinen Weggang beeinflusst haben, Umstände der Reise, Dauer des Aufenthalts und Lebensumstände in den Transitländern und Europa;

iii. die familiäre Umgebung des Kindes und insbesondere die Art seines oder ihrer familiären Beziehungen;

iv. die Erwartungen, Wünsche und Sichtweise des Minderjährigen;

v. die Lage im Herkunftsland, der politische, rechtliche, sozio-ökonomische erzieherische und kulturelle Kontext, die Lage der Menschenrechte unter Berücksichtigung der ethnischen, religiösen und geschlechtlichen Diskriminierung und anderer potentieller Gefahren, die Verfügbarkeit von angemessener Versorgung und Unterstützung, einschliesslich der Aufnahme;

vi. die besonderen Garantien für unbegleitete Minderjährige, die um Asyl nachsuchen vor allem betreffend „non-refoulement“ und das Aufzeigen von dauerhaften Lösungen;

vii. die Lage im Gastland, der politische, rechtliche und sozio-kulturelle Kontext, Vorhandensein/Nichtvorhandensein von Gelegenheiten für den Minderjährigen einschliesslich des Niveaus und Grades der verfügbaren Unterstützung; Möglichkeit, im Gastland zu verbleiben, Gelegenheiten für die „Integration“ im Gastland;

9. Unbegleitete minderjährige Migranten sollen alle Rechte geniessen, die ihnen von den einschlägigen internationalen und europäischen Normen gewährt werden, insbesondere von der UN-Kinderrechtskonvention, welche die Voraussetzung für die Realisierung ihrer Lebensprojekte sind. Um den effektiven Zugang zu diesen Rechten sicherzustellen, sollen die Mitgliedstaaten Massnahmen vor allem im politischen, rechtlichen, sozialen, gesundheitlichen, erzieherischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich ergreifen.

10. Um zur vollen Realisierung von Lebensprojekten beizutragen ist die Koordinierung von Politik und Praxis eine Priorität. Dementsprechend sollen die Mitgliedstaaten die nachstehend beschriebenen /dargelegten Aktionen durchführen:

i. nationale Stellen einrichten oder unterstützen welche die verschiedenen Agenturen koordinieren, die sich mit unbegleiteten minderjährigen Migranten befassen und wo

erforderlich, die nötigen materiellen, menschlichen und finanziellen Ressourcen zur Schaffung solcher Stellen bereitzustellen;

ii. Einrichtung und Betreiben von europäischen Netzwerken für den Informationsaustausch, die nicht nur die Herkunfts-, Transit- und Gastländer einbeziehen, sondern auch die betreffenden internationalen Organisationen und die Vertreter der Zivilgesellschaft;

iii. die Zusammenarbeit mit den Nichtmitgliedstaaten stärken welche die hauptsächlichen Herkunftsländer von unbegleiteten minderjährigen Migranten sind, um langfristige Vertrauensbeziehungen herzustellen, die auf einer klaren Festlegung der jeweiligen Verantwortlichkeiten bei der Durchführung der Lebensprojekte der Minderjährigen beruhen.

11. Bilaterale Vereinbarungen sollen die Minimalbedingungen festlegen, unter denen unbegleitete minderjährige Migranten ihre Lebensprojekte in ihren Herkunftsländern durchführen können und die den Austausch von Sozialarbeitern vorsehen, die in der Betreuung von Minderjährigen spezialisiert sind.

12. Im Rahmen ihrer Zusammenarbeit sollen die Mitgliedstaaten davon absehen, Informationen über Asylbewerber und Flüchtlingen mitzuteilen.

13. Neben nationalen Initiativen für die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern soll der Austausch zwischen lokalen Gebietskörperschaften oder NGO/NRO-Vertretern die direkt in die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen einbezogen sind, gefördert und weiterentwickelt werden.

14. Die Mitgliedstaaten sollen mit den Herkunftsländern die öffentliche Information und bewusstseinsbildende Kampagnen über die Risiken der Kindermigration fördern, vor allem die Gefahren von Netzwerken, die in die heimliche Migration, die Ausbeutung von Minderjährigen und das organisierte Verbrechen verwickelt sind

III. Lebensprojekte, eine gegenseitige Verpflichtung

15. Lebensprojekte sollen formalisiert werden durch eine schriftliche Vereinbarung welche die jeweiligen Verpflichtungen beider Parteien aufführt und von ihnen und /oder auch vom Pfleger des unbegleiteten minderjährigen Migranten unterzeichnet wird.

16. Lebensprojekte sollen individualisierte, erweiterbare Ziele umfassen, die sich der Minderjährige verpflichtet zu verfolgen und den Modus für die Kontrolle ihrer Durchführung. Sie sollen auch eine regelmässige Bewertung einschliessen, die auf einem Austausch zwischen dem Minderjährigen und den zuständigen Behörden beruht. Die Projekte sollen das persönliche Profil und die Erwartungen des unbegleiteten minderjährigen Migranten berücksichtigen und ebenso auch die Möglichkeiten die für ihn oder sie im Gastland und im Herkunftsland angeboten werden.

17. Die zuständigen Behörden sollen sich bemühen sicherzustellen, dass das Lebensprojekt Massnahmen umfasst, um die Minderjährigen zu schützen und ihnen so zu

dabei helfen, die vorerwähnten Ziele zu erreichen. Diese Massnahmen sollen den Zugang einschliessen zu:

- einer angemessenen Unterbringung;
- einer spezialisierten Unterstützung durch entsprechend ausgebildetes Personal;
- speziell ausgebildeten Betreuern und /oder gesetzlichen Vertretern (Vormund);
- einer klaren und vollständigen Information über ihre /seine Lage in einer Sprache die er /sie versteht;
- einer Grundversorgung einschliesslich Nahrung, medizinischer Versorgung und Erziehung.

18. Die zuständigen Behörden sollen baldmöglichst die familiäre Situation des unbegleiteten minderjährigen Migranten prüfen und prioritär nach den Eltern oder gesetzlichen oder üblichen Pflegern suchen, um gegebenenfalls und unter Berücksichtigung der besten Interessen des Kindes direkte oder indirekte Kontakte herzustellen, im Hinblick auf eine mögliche Vereinigung der Familie.

19. Die zuständigen Behörden sollen die Finanzierung aller Aktionen zur Identifizierung und Unterbringung des unbegleiteten minderjährigen Migranten und ebenso zur Bewertung seiner Lage und seines Schutzes sicherstellen.

20. Lebensprojekte sollen günstige Bedingungen dafür schaffen, um einen echten Dialog zwischen den zuständigen Behörden und den unbegleiteten minderjährigen Migranten zu gewährleisten. Dies soll sie befähigen, die Gelegenheiten abzuschätzen, die ihnen angeboten werden und ihre Beteiligung an und Einbeziehung in alle Phasen der Ausarbeitung und Durchführung ihres Lebensprojekts sicherstellen.

IV. Die für die Durchführung von Lebensprojekten erforderlichen Bedingungen

21. Die Mitgliedstaaten sollen die Verantwortlichkeiten eines jeden Partners bei der Durchführung und Kontrolle der Projekte und deren Koordinierung festlegen. Dies gilt insbesondere für die nationalen und örtlichen Behörden, Wohlfahrtsdienste, Jugendarbeiter, Familien und gesetzlichen Vertreter. Die Mitgliedstaaten sollen insbesondere die nötige Finanzierung und Aufteilung der Mittel vorsehen.

22. Die Mitgliedstaaten sollen Verfahren einrichten oder verstärken welche die Identifizierung und Registrierung von unbegleiteten minderjährigen Migranten gewährleisten sowie die Ausgabe der notwendigen Dokumente an sie, einschliesslich, falls erforderlich, der massgeblichen Reisedokumente.

23. Eine besondere Aufmerksamkeit ist dann angebracht, wenn unbegleitete Minderjährige um Asyl nachsuchen. Asylverfahren sollen nicht die effiziente Vorbereitung und Durchführung von Lebensprojekten für diese Minderjährigen beeinflussen, für die ein verstärkter Schutz erforderlich ist, vor allem im Hinblick auf das Prinzip des „non-refoulement“.

24. Das Lebensprojekt kann abhängig von seinen besonderen Zielsetzungen entweder im Gastland oder alternativ im Gastland und im Herkunftsland oder im Herkunftsland

durchgeführt werden. In bestimmten Fällen, insbesondere bei einer Familienzusammenführung mit Eltern die rechtmässig in einem Drittland wohnen, kann das Lebensprojekt in diesem Land durchgeführt werden. Dann sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den in den Absätzen 28 und 29 erwähnten Massnahmen die Abreise des Minderjährigen erleichtern sowie die Durchführung seines /ihres Lebensprojekts in diesem Land.

Lebensprojekte im Gastland

25. Solange das Lebensprojekt im Gastland durchgeführt wird, soll der Mitgliedstaat den Zugang des unbegleiteten minderjährigen Migranten zum Erlernen der Sprache des Gastlandes, zum Bildungswesen und/oder zu einer geeigneten Berufsausbildung gewährleisten in gleicher Weise wie für die Angehörigen dieses Staats. Der Minderjährige soll auch die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt haben.

26. Wenn ein Minderjähriger für den ein Lebensprojekt durchgeführt wird, volljährig wird und wenn er oder sie sich ernsthaft für die schulische oder berufliche Laufbahn engagiert und den Entschluss zeigt, sich in das Gastland zu integrieren, soll er oder sie eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung für die erforderliche Zeit erhalten, um das Lebensprojekt abzuschliessen.

Lebensprojekte sowohl im Gastland als auch im Herkunftsland

27. Wenn das Lebensprojekt im Gastland beginnt und im Herkunftsland fortgesetzt wird sollen die Mitgliedstaaten alle praktischen Massnahmen ergreifen, um seine Kontinuität und einen zufrieden stellenden Abschluss zu gewährleisten.

Lebensprojekte im Herkunftsland

28. Wenn das Lebensprojekt im Herkunftsland durchgeführt wird, sollen die Mitgliedstaaten die Bedingungen festlegen, die seinen Erfolg garantieren. Darunter sollen sich mindestens die folgenden Bedingungen befinden:

- i. Berücksichtigung der Erfordernisse, die dem Alter und dem Reifezustand des Minderjährigen entsprechen
- ii. Aufnahme, Schutz und angemessene Fürsorge und Unterstützung im Herkunftsland entweder durch die Eltern oder einen Vormund und /oder anderen gesetzlichen Betreuer oder durch Regierungs- oder Nichtregierungsstellen, wobei immer die besten Interessen des Kindes zu beachten sind
- iii. Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in die Durchführung des Lebensprojekts im Herkunftsland, einschliesslich von Schutzmassnahmen für den Minderjährigen, und sozialer, gesundheitlicher und erzieherischer Betreuung sowie der Auswahl von kommunalen Stellen (beispielsweise von NGOs/NROs) die fähig sind, bei der Implementierung und Überwachung des Lebensprojekts zu helfen
- iv. soweit möglich, Finanzierung der Schulung eines spezialisierten Personals oder von lokalen Strukturen, die bei dem Lebensprojekt mithelfen.

29. Wenn die Minderjährigen in ihr Herkunftsland zurückkehren, sollen die Mitgliedstaaten NGOs/NROs oder die relevanten internationalen Organisationen auf diesem Gebiet um Unterstützung bitten, wie den UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, den Kinderfonds der Vereinten Nationen (UNICEF) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), entsprechend ihrem jeweiligen Mandat.

V. Kommunikationsstrategie und Weiterbehandlung dieser Empfehlung

30. Die Mitgliedstaaten sollen spezifische Massnahmen ergreifen, um qualifiziertes Personal zu identifizieren und zu informieren, das vor allem in Agenturen und Institutionen beauftragt ist mit der Aufnahme, sozialen Unterstützung, Schutz sowie Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Migranten. Dazu können bewusstseinsbildende Kampagnen Schulungen, Konferenzen und Seminare abgehalten, Netzwerke für den Erfahrungsaustausch (Partnerschaften) geschaffen oder jedes andere Mittel benutzt werden, das ihr Wissen über Lebensprojekte und ihre Erfahrungen bei deren Durchführung verbessert. Die Mitgliedstaaten sollen die zuständigen Behörden der Herkunfts- und Transitstaaten über die Prinzipien dieser Empfehlung informieren.

31. Um Lebensprojekte zu fördern, sollen die Mitgliedstaaten auch für eine weite Verbreitung der Prinzipien dieser Empfehlung vor allem bei den Medien, NGOs/NROs und anderen Akteuren sorgen. Das Ziel ist, das Bewusstsein in der öffentlichen Meinung zu schärfen für die Migration, die unvermeidliche Präsenz von unbegleiteten Minderjährigen in den Mitgliedstaaten, ihre Hinfälligkeit und die Risiken, die eine prekäre Lage für sie mit sich bringt sowie dafür, dass die zuständigen Behörden für sie durch Lebensprojekte sorgen müssen.

32. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, Indikatoren festzulegen, um erlauben zu können, wie Lebensprojekte in ihren Ländern erstellt, durchgeführt und bewertet werden.

33. Soweit möglich, werden die Mitgliedstaaten ermutigt, in ihren jeweiligen nationalen Berichten über die Durchführung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen die Massnahmen aufzulisten, die getroffen wurden um die vorliegende Empfehlung umzusetzen.