EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 6.5.2010
COM(2010)213 galīgā redakcija

# KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

## Rīcības plāns par nepavadītiem nepilngadīgiem (2010.–2014. gads)

SEC(2010)534

## 1. IEVADS

Problēma saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgiem saasinās – ievērojams skaits trešo valstu pilsoņu vai bezpavalstnieku, kuri ir jaunāki par 18 gadiem, ierodas ES teritorijā, un viņus nepavada pieaugušais, kurš par viņiem ir atbildīgs, vai arī viņi paliek bez pavadības pēc ierašanās ES teritorijā[1]. Lai gan šī problēma skar dažas dalībvalstis ievērojami spēcīgāk nekā citas, ar to sastopas visas dalībvalstis.

Statistika par nepavadītiem nepilngadīgiem nav plaši izplatīta un saskaņota. Visaptverošākā un vislabāk salīdzināma statistika eksistē par tiem nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri pieprasa patvērumu. Saskaņā ar Eiropas migrācijas tīkla[2] apkopotajiem datiem nepavadīti nepilngadīgie 2008. gadā iesniedza kopā 11 292 patvēruma pieteikumus tajās 22 dalībvalstīs[3], kas piedalījās šajā pētījumā. 2007. gadā tika iesniegti kopā 8030 patvēruma pieteikumi. Tādējādi šo dalībvalstu gadījumā pieteikumu skaits 2008. gadā palielinājās par 40,6 %. Nepavadīto nepilngadīgo pilsonība bija dažāda, tomēr kopumā īpaši daudzi bija Afganistānas, Irākas un dažu Āfrikas valstu pilsoņi.

Iemesli, kas izraisa šīs īpaši neaizsargātās bērnu grupas ierašanos, ir dažādi: bēgšana no kariem un konfliktiem, nabadzības vai dabas katastrofām, diskriminācijas vai vajāšanas; apstāklis, ka šo bērnu ģimenes ir viņus aizsūtījušas labākas dzīves gaidās vai cerībā uz piekļuvi izglītībai un sociālās aizsardzības sistēmām, tostarp medicīniskai aprūpei; ģimenes apvienošana; apstāklis, ka šie bērni ir ekspluatācijas nolūkā veiktas cilvēku tirdzniecības upuri u. tml.

Komisija savā 2009. gada jūnija paziņojumā[4] uzsvēra ES stratēģijas par bērnu tiesībām[5] turpmāku attīstīšanu un paziņoja par rīcības plāna par nepavadītiem nepilngadīgiem pieņemšanu. Stokholmas programmā, ko Eiropadome apstiprināja 2009. gada 10. un 11. decembrī[6], tika pausts gandarījums par Komisijas ierosmi pieņemšanai Padomē izstrādāt rīcības plānu, kurā apvienoti novēršanas, aizsardzības un atgriešanās atbalsta pasākumi[7]. Eiropas Parlaments savā rezolūcijā par Stokholmas programmu uzsvēra, ka ES rīcības plānā jāpievēršas tādiem jautājumiem kā aizsardzība, bērna interesēm atbilstoši ilgtspējīgi risinājumi un sadarbība ar trešām valstīm[8].

Stokholmas programmā Komisija tiek skaidri aicināta „izskatīt praktiskus pasākumus, lai sekmētu, ka atgriežas daudzi nepavadītie nepilngadīgie, kuriem nav vajadzīga starptautiska aizsardzība". Tomēr izvērtējums liecina, ka risinājums nevar aprobežoties tikai ar atgriešanos (tas ir tikai viens no iespējamiem risinājumiem), jo jautājums ir ievērojami sarežģītāks un daudzpusīgāks, un dalībvalstu rīcības brīvība ir skaidri ierobežota attiecībā uz izturēšanos pret nepavadītiem nepilngadīgiem.

---

1 Šā dokumenta nolūkos tiek izmantota „nepavadītu nepilngadīgo" definīcija, kas minēta 2. panta f) punktā Padomes Direktīvā 2001/55/EK.

2 Kopsavilkuma ziņojums un valstu ziņojumi ir pieejami Eiropas migrācijas tīkla tīmekļa vietnē http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115.

3 Nepiedalījās Bulgārija, Dānija, Kipra, Luksemburga un Rumānija.

4 COM(2009) 262.

5 COM(2006) 367.

6 17024/09, 68. lpp.

7 Skatīt arī: „Stokholmas programmas īstenošanas rīcības plāns", COM(2010) 171 galīgā redakcija.

8 P7_TA(2009)0090.

Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijā par bērna tiesībām (*UNCRC*) noteiktos standartus Komisija izvirza katra tā pasākuma centrā, kas attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgiem. ES tiesību akti un finanšu instrumenti patvēruma, imigrācijas un cilvēku tirdzniecības jomā jau šobrīd tieši vai netieši pievēršas nepavadītu nepilngadīgo īpašajai situācijai un nodrošina viņu tiesību pastiprinātu aizsardzību. Tomēr ir vajadzīga lielāka saskaņotība un ciešāka sadarbība Eiropas Savienības iekšienē un ar izcelsmes valstīm un tranzītvalstīm, lai ES un dalībvalstis varētu reaģēt konkrēti un efektīvi. Tādēļ ir vajadzīga kopēja ES pieeja.

Šai kopējai pieejai jābalstās uz bērna tiesību ievērošanu atbilstoši ES Pamattiesību hartai un *UNCRC*, jo īpaši uz „bērna interešu" principu, kam jābūt galvenajam apsvērumam visās darbībās, kuras attiecībā uz bērniem veic valsts iestādes[9]. Ārkārtīgi svarīgi ir nodrošināt, lai katrs bērns, kam vajadzīga aizsardzība, to saņemtu un lai pret visiem bērniem izturētos pirmām kārtām kā pret bērniem neatkarīgi no viņu imigrācijas statusa, pilsonības vai dzīves apstākļiem[10]. Šai pieejai jābalstās arī uz solidaritāti un pienākumu sadali dalībvalstu starpā un ar izcelsmes valstīm un tranzītvalstīm, kā arī uz pastiprinātu sadarbību ar kompetentajām pilsoniskās sabiedrības organizācijām un starptautiskām organizācijām.

Pēc apspriedēm ar dalībvalstīm[11] un pilsoniskās sabiedrības organizācijām un, balstoties uz mērķtiecīgu pētniecību, pirmām kārtām Eiropas migrācijas tīkla[12] un Pamattiesību aģentūras ziņojumiem[13], ir apzinātas vairākas problēmas un risinājumi. Rīcības plānā vispirms ir apskatīts jautājums par nepietiekamiem datiem un tad izklāstītas trīs galvenās rīcības jomas: preventīvi pasākumi, reģionālās aizsardzības programmas, uzņemšana un ilgtspējīgu risinājumu noteikšana. Aizsardzība un bērna interešu princips ir ņemti vērā visos pasākumos.

## 2. DATI

Bez skaidra izvērtējuma, kura pamatā ir visaptveroši, uzticami un salīdzināmi dati, situāciju nevar pareizi novērtēt un rast piemērotus risinājumus.

Saskaņā ar statistikas regulu[14] dalībvalstu pienākums ir nosūtīt ik gadus atsevišķu statistiku tikai par nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri ir iesnieguši starptautiskās aizsardzības pieteikumu. Šā ierobežojuma dēļ rodas trūkumi saskaņotajā un pilnīgajā statistikā par visiem nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri ierodas ES teritorijā. Tādēļ statistikai jāaptver visi nepavadītie nepilngadīgie.

Komisija un aģentūras[15] jau palīdz risināt minēto problēmu, veicot pētījumus par šo jautājumu. Ar pašreizējiem tīkliem, piemēram, Eiropas migrācijas tīklu ir jāatbalsta informācijas un datu apmaiņa starp dalībvalstīm.

Lai attīstītu efektīvu sadarbību ar izcelsmes valstīm un tranzītvalstīm, ir vajadzīgs vairāk informācijas par migrācijas maršrutiem un noziedzīgiem tīkliem. Šo informāciju varētu

---

9 ES Pamattiesību hartas 24. pants un *UNCRC* 3. pants.

10 Hartas 24. pants un *UNCRC* 3. pants.

11 Tostarp ņemot vērā atbildes uz faktu vākšanas anketu, Padomes dokuments 16869/09.

12 Skatīt EMT ziņojumu.

13 Publicēti 2009. gada 30. aprīlī, pieejami tīmekļa vietnē www.fra.europa.eu

14 Regula (EK) Nr. 862/2007.

15 Pamattiesību aģentūra, Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām (*FRONTEX*), Eiropas Patvēruma lietu atbalsta birojs.

apkopot sadarbībā ar starptautiskām organizācijām un to varētu sistemātiski iekļaut attiecīgo valstu migrācijas profilos. Turklāt *FRONTEX* ir izveidojusi *FRONTEX* riska analīzes tīklu un paplašinājusi datu savākšanu par vairākiem nelegālās migrācijas rādītājiem. Kas attiecas uz noziedzīgām darbībām, Eiropols jau strādā šajā jomā.

**Juridiskais novērtējums un īstenošana**

- Komisija ierosinās dalībvalstīm pilnībā izmantot potenciālu, ko sniedz statistikas regulā paredzētie pašreizējie un papildu sadalījumi, lai iegūtu visaptverošus datus par nepavadītiem nepilngadīgiem. Ja šādā veidā mērķi netiek sasniegti, vajadzīgā informācija tieši jāievāc no pārvaldes iestādēm dalībvalstīs.

**Aģentūras un tīkli**

- Eiropas Savienībai un tās dalībvalstīm jāizmanto pašreizējās aģentūras un tīkli, lai uzlabotu datu savākšanu un informācijas apmaiņu par nepavadītiem nepilngadīgiem, veicot šādus pasākumus:

– būtiski uzlabojot informācijas apmaiņu starp dalībvalstīm Eiropas migrācijas tīkla un Eiropas Patvēruma lietu atbalsta biroja ietvaros;

– pastiprinot *FRONTEX* un Eiropola nozīmi datu savākšanā un izvērtēšanā, izmantojot visus pieejamos avotus, tostarp informāciju, ko savākuši imigrācijas sadarbības koordinatoru tīkli.

- *FRONTEX* tiek aicināta izstrādāt

– ikgadēju novērtējumu, kura pamatā ir *FRONTEX* riska analīzes tīkls, lai tādējādi sniegtu dalībvalstīm riska novērtējumu par nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri šķērso ES dalībvalstu ārējās robežas;

– kopīgajos darbības ziņojumos iekļautus rādītājus par neaizsargātām cilvēku grupām, piemēram, nepavadītiem nepilngadīgiem;

– piemērotus riska novērtējumus par tā apdraudējuma veidiem, ar ko saskaras nepavadīti nepilngadīgie.

- Eiropas Patvēruma lietu atbalsta birojs tiek aicināts

– savākt datus un sagatavot informāciju un vērtējumu par izcelsmes valstīm, kas nepieciešami nepavadītu nepilngadīgo aizsardzības vajadzību novērtējumam, lai tādējādi uzlabotu pamatu kvalitatīvu lēmumu pieņemšanai;

– jo īpaši visvairāk skartajās dalībvalstīs uzraudzīt situāciju saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri ir patvēruma meklētāji.

**Informācijas vākšana**

- Komisija mudinās dalībvalstis un atbilstošās aģentūras un tīklus uzlabot to datu visaptveramību, kas attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgiem.

- Komisija veicinās to, lai galveno izcelsmes valstu un tranzītvalstu migrācijas profilos iekļautu sadaļu par nepavadītiem nepilngadīgiem.

## 3. PREVENTĪVI PASĀKUMI NEDROŠAS MIGRĀCIJAS UN CILVĒKU TIRDZNIECĪBAS JOMĀ – PASTIPRINĀTAS AIZSARDZĪBAS SPĒJAS TREŠĀS VALSTĪS

### 3.1. Preventīvi pasākumi

Preventīvi pasākumi nedrošas migrācijas un bērnu tirdzniecības jomā ir pirmais solis, lai efektīvi atrisinātu jautājumu par nepavadītiem nepilngadīgiem. Pasākumiem un politikai jāatšķiras atkarībā no grupas, kurai nepavadīti nepilngadīgie pieder (piemēram, patvēruma meklētāji, cilvēku tirdzniecības upuri, nepilngadīgie, kas ierodas ES teritorijā darba meklēšanas vai citu iemeslu nolūkā), un/vai izcelsmes valsts vai reģiona. Ļoti svarīga ir izcelsmes valstu un tranzītvalstu iesaiste un uz vietas strādājošo pilsoniskās sabiedrības organizāciju un starptautisko organizāciju sadarbība, kas neietekmēs nepavadītu nepilngadīgo tiesības pieprasīt starptautisku aizsardzību Eiropas Savienībā.

Intervences jomā var noteikt četrus galvenos virzienus. Pirmkārt, Eiropas Savienībai un dalībvalstīm jāturpina savi centieni iekļaut migrāciju, jo īpaši nepavadītu nepilngadīgo migrāciju attīstības sadarbības svarīgākajās jomās, piemēram, nabadzības samazināšana, izglītība, veselības aprūpe, darba politika, cilvēktiesības un demokratizācija, un pēckonflikta atjaunošana. Šie centieni palīdzēs meklēt risinājumu migrācijas pamatcēloņiem un radīt vidi, kas ļaus bērniem uzaugt viņu izcelsmes valstīs ar labām izredzēm personiskai attīstībai un pienācīgam dzīves standartam.

Divas nākamās jomas varētu būt virzītas uz pašiem bērniem un tiem, kuri kontaktējas ar viņiem vai, iespējams, dara to. Izcelsmes valstīs un tranzīta valstīs jāveicina mērķtiecīgi izpratnes veicināšanas pasākumi un mācības, lai uzlabotu iespējamo cilvēku tirdzniecības upuru agrīnu apzināšanu un aizsardzību. Ar šiem pasākumiem jāuzrunā plašāka sabiedrība, kā arī iespējamie upuri un viņu kopienas, tiesībaizsardzības iestāžu darbinieki, robežsargi un citas iesaistītās personas. Ar līdzīgiem pasākumiem galvenā uzmanība jāpievērš bērnu un viņu ģimeņu informēšanai par riskiem saistībā ar nelegālu migrāciju uz Eiropas Savienību, par alternatīvām studiju, apmācību un darba iespējām izcelsmes valstī un par legāliem veidiem studēt Eiropas Savienībā. Citi pasākumi varētu aptvert mērķtiecīgu darbu vietējā līmenī ar skolu un izcelsmes kopienu starpniecību. Darbinieki, kuri ir īpaši apmācīti galvenajās emigrācijas un cilvēku tirdzniecības jomās, varētu novērtēt riska situācijas un rīkoties jau agrīnā posmā.

Svarīgi ir arī iesaistīt diasporas Eiropas Savienībā šajos izpratnes veicināšanas pasākumos, kurus veic diasporu izcelsmes valstīs, kā arī izmantot neformālus saziņas kanālus, lai izcelsmes kopienās izkliedētu nepareizus mītus par dzīvi Eiropā. Jāņem vērā arī plašsaziņas līdzekļu loma izcelsmes valstīs.

Visbeidzot, ES turpinās veicināt tādu bērna aizsardzības sistēmu attīstīšanu, kas apvieno visās sociālajās jomās vajadzīgos dienestus, lai tādējādi novērstu vardarbības, ļaunprātīgas izmantošanas, ekspluatācijas un nevērības pret bērniem risku un reaģētu uz to, atbalstītu bērnus, kuri nav savu ģimeņu apgādībā, un aizsargātu bērnus, kuri atrodas iestāžu aprūpē. ES arī turpinās atbalstīt dzimšanas reģistrācijas sistēmas, kam ir svarīga nozīme bērnu aizsardzībā, jo tās nodrošina, ka visiem bērniem ir juridiska identitāte un tādējādi piekļuve savām juridiskajām tiesībām.

Pasākumus šajā jomā var atbalstīt ar ES ārējās sadarbības instrumentiem, piemēram, tematisko programmu sadarbībai ar trešām valstīm migrācijas un patvēruma jomā (turpmāk – tematiskā programma), ģeogrāfiskajiem instrumentiem, piemēram, Eiropas Attīstības fondu,

pievienošanās palīdzības instrumentu, Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instrumentu un ar attīstības sadarbības instrumenta ģeogrāfiskajām programmām. Turklāt jānodrošina arī koordinācija ar attiecīgajiem iekšējiem fondiem.

**Finansējums**

ES un valstu ārējās sadarbības instrumenti

- pilnībā un labi saskaņotā veidā jāizmanto, lai trešās valstīs finansētu projektus nedrošas migrācijas un bērnu tirdzniecības novēršanai, jo īpaši radot izcelsmes valstī/reģionā alternatīvas, kuru mērķis ir palīdzēt bērniem;

- ar šiem instrumentiem sadarbībā ar izcelsmes valstu centrālām un vietējām iestādēm, pilsoniskās sabiedrības organizācijām un starptautiskajām organizācijām jāfinansē šādi pasākumi:

– mērķtiecīgas izpratnes veicināšanas programmas apdraudētiem bērniem, kā arī cita veida preventīvi pasākumi vietējā līmenī, skolās, kopienās un ģimenēs,

– specializēta personāla apmācība galvenajos izcelsmes reģionos ar mērķi atklāt riska situācijas un rīkoties ģimeņu un kopienu līmenī,

– pētījumi galvenajās izcelsmes valstīs, lai labāk izprastu cēloņus, kas izraisa bērnu atkarīgo un neatkarīgo migrāciju;

- ar šiem instrumentiem jāatbalsta pasākumi, kuru mērķis ir aizsargāt bērnus pret jebkāda veida vardarbību un ekspluatāciju, un jo īpaši jāizstrādā bērnu aizsardzības un dzimšanas reģistrācijas sistēmas.

**Attiecības ar trešām valstīm**

Eiropas Savienībai un dalībvalstīm

- regulāri jāpievēršas bērnu aizsardzības jautājumiem, risinot ES un trešo valstu dialogu par cilvēktiesībām un migrāciju;

- sistemātiski jāizvērtē iespēja nolīgumos ar trešām valstīm ieviest īpašus noteikumus, kas attiecas uz nepavadītu nepilngadīgo migrāciju un ļauj sadarboties tādos jautājumos kā preventīvi pasākumi, ģimenes locekļu meklēšana, atgriešanās vai reintegrācija.

**Cīņa pret cilvēku tirdzniecību**

Eiropas Savienībai un dalībvalstīm

- jāpastiprina pasākumi, kas attiecas uz bērniem, kuri ir cilvēku tirdzniecības upuri, atbalstot un aizsargājot šos bērnus pēc iespējas agrāk un nododot viņus īpašiem dienestiem valstī, kurā viņi tika atklāti. Šādam atbalstam ir vismaz jāaptver pasākumi, kas paredzēti direktīvā par cilvēku tirdzniecības upuriem[16];

[16] Padomes Direktīva 2004/81/EK.

- jāpastiprina trešo valstu spējas apkarot cilvēku tirdzniecību, kā arī aizsargāt un atbalstīt nepavadītus nepilngadīgos – neatkarīgi no viņu pilsonības – atbilstoši bērna interesēm un starptautiskajiem standartiem un konvencijām;

- jāīsteno rīcības dokumentā par cilvēku tirdzniecību iekļautie preventīvie pasākumi un jāatbalsta reģionāli instrumenti cīņā pret cilvēku tirdzniecību.

**Vīzas un informācija**

- Dalībvalstu konsulārajiem dienestiem rūpīgi jāizskata vīzu pieteikumi, kas iesniegti bērnu vārdā.

- Lai uzlabotu iespējamiem migrantiem paredzēto informāciju, Komisija ievietos imigrācijas portālā īpašu atsauci uz nepavadītiem nepilngadīgiem.

### 3.2. Aizsardzības programmas trešās valstīs

Neskarot ES saistības nodrošināt aizsardzību tiem, kam tā ir vajadzīga, nepilngadīgos nedrīkst piespiest uzsākt bīstamus ceļojumus uz Eiropas Savienību, lai censtos iegūt starptautisku aizsardzību. Tādēļ ir svarīgi izveidot un/vai turpināt finansēt programmas izcelsmes valstu tuvumā.

Saskaņā ar ES pamatnostādnēm par bērna tiesībām[17] Eiropas Savienība turpinās piemērot ES līdzekļu saņēmējiem augstus nepavadītu nepilngadīgo aizsardzības un palīdzības standartus; projektiem vismaz jāaptver izglītības iestādes, medicīniskā aprūpe, kā arī informācija par nepavadītu nepilngadīgo tiesībām un informācija par procedūrām.

Eiropas Savienībai un dalībvalstīm jāturpina:

**Finansējums**

- finansēt darbības, kuru mērķis ir aizsargāt un atbalstīt nepilngadīgus patvēruma meklētājus un bēgļus, tostarp darbības, kas vērstas pret ekspluatēšanu un piespiedu vervēšanu, ko veic, piemēram, noziedzīgas grupas;

**Attiecības ar trešām valstīm**

- atbalstīt trešās valstis to likumdošanas un administratīvo spēju uzlabošanā, lai identificētu nepilngadīgus patvēruma meklētājus un cilvēku tirdzniecības upurus un izstrādātu īpašas palīdzības programmas;

- iekļaut bērnu atbalsta un aizsardzības pasākumus reģionālajās aizsardzības programmās, kas ir jāpaplašina, lai aptvertu pārējos svarīgākos reģionus, kas saistīti ar migrācijas plūsmām uz ES, un aizsardzības vajadzības.

---

[17] ES pamatnostādnes par bērnu tiesību veicināšanu un aizsardzību, ES Padome, *ES pamatnostādnes par cilvēktiesībām un starptautiskām humanitārām tiesībām*, 2009. gads.

## 4. UZŅEMŠANAS UN PROCESUĀLĀS GARANTIJAS EIROPAS SAVIENĪBĀ

Kamēr nav atrasts ilgtspējīgs risinājums, uzņemšanas pasākumi un piekļuve attiecīgajām procesuālām garantijām ir jāpiemēro no brīža, kad nepavadīts nepilngadīgais ir atklāts uz ārējām robežām vai ES teritorijā. Specializētas pilsoniskās sabiedrības organizācijas ir jāaicina uzņemties aktīvāku lomu visā procesā. Jāveic piemēroti pasākumi, lai nodrošinātu harmonisku pārejas posmu bērniem, kuriem varētu draudēt aizsardzības un atbalsta zudums tādēļ, ka viņi kļūst 18 gadus veci un tādējādi pieauguši.

### 4.1. Procedūras ierašanās brīdī un aizsardzības standarti

Attiecīgajos ES migrācijas instrumentos ir jau iekļauti noteikumi par nepavadītu nepilngadīgo pastiprinātu aizsardzību. Tomēr šie noteikumi attiecas uz atsevišķiem gadījumiem, jo tos piemēro patvēruma meklētājiem, bēgļiem, migrantiem, kuri uzturas nelegāli, un cilvēku tirdzniecības upuriem. Turklāt šie noteikumi nenodrošina vienādus uzņemšanas un atbalsta standartus. Dažās dalībvalstīs pastāv arī īpašas grūtības saistībā ar robežlietām/tranzīta zonām. Šie iespējamie aizsardzības trūkumi ir jānovērš.

Jo īpaši ES tiesību aktos nav paredzēta iespēja iecelt pārstāvi no brīža, kad iestādes ir atklājušas nepavadītu nepilngadīgo, proti, pirms attiecīgo instrumentu piemērošanas. Pārstāvniecība viennozīmīgi ir paredzēta tikai patvēruma meklētāju gadījumā. Kaut arī Atgriešanas direktīvā, Pagaidu aizsardzības direktīvā, direktīvā par cilvēku tirdzniecības upuriem[18] un attiecīgajos starptautiskajos instrumentos[19] ir iekļautas nozīmīgas garantijas attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgiem, tomēr dalībvalstu rīcībā paliek interpretācijas iespējas. Turklāt trūkst kopīgas izpratnes par pārstāvju pilnvarām, kvalifikāciju un lomu. Nepavadīti nepilngadīgie jāinformē par viņu tiesībām, un viņiem jāspēj izmantot esošos sūdzību un uzraudzības mehānismus.

Neatkarīgi no tā, kur nepavadīti nepilngadīgie ir atklāti, viņi jānodala no pieaugušajiem, lai viņus aizsargātu, sarautu saites ar cilvēku tirgotājiem vai kontrabandistiem un nepieļautu (atkārtotu) pakļaušanu netaisnībai. No pirmā saskarsmes brīža vislielākā uzmanība jāvelta aizsardzībai, tas pats attiecas uz nepilngadīgā kategorijas noteikšanu jau agrīnā posmā, jo tas var palīdzēt identificēt visneaizsargātākos nepavadītos nepilngadīgos. Lai gūtu lietderīgu informāciju identifikācijai un ģimenes meklēšanai, obligāti jāpiemēro dažādie tiesību aktos paredzētie pasākumi un jāveido uzticība, nodrošinot, ka nepavadīti nepilngadīgie nepamet aprūpi, un atklājot un izsekojot cilvēku tirgotājus vai kontrabandistus.

Nepavadītiem nepilngadīgiem vienmēr jānodrošina piemērotas izmitināšanas iespējas, un pret viņiem jāizturas tādā veidā, kas pilnībā atbilst viņu interesēm. Ja izņēmuma gadījumos aizturēšana ir attaisnota, tā jāpiemēro tikai kā galējais līdzeklis, pēc iespējas īsākā laikposmā un vispirms ņemot vērā bērna intereses.

Cita nozīmīga problēma ir to nepavadīto nepilngadīgo pazušana, kuriem būtu jāatrodas valsts iestāžu aprūpē. Daži (atkārtoti) nonāk cilvēku tirgotāju rokās, citi mēģina nokļūt pie saviem ģimenes locekļiem vai kopienām citās dalībvalstīs un/vai uzsāk strādāt ēnu ekonomikā, un dzīvo cilvēka cieņu aizskarošos apstākļos.

---

[18] Direktīvas 2008/115/EK, 2001/55/EK un 2004/81/EK.

[19] Vispārējā piezīmē Nr. 6 (2005. gads) „Attieksme pret nepavadītiem bērniem ārpus to izcelsmes valsts" Bērnu tiesību komiteja ir noteikusi starptautiskos attieksmes pret nepavadītiem nepilngadīgiem standartus, kuru pamatā ir *UNCRC*.

**Tiesību aktu pieņemšana**

- Eiropas Savienībai jāpieņem augstāki nepavadītu nepilngadīgo aizsardzības standarti, šajā nolūkā pabeidzot sarunas par patvēruma *acquis* pārskatīšanu[20] un pieņemot aptverošākus tiesību aktus par cilvēku tirdzniecību[21] un bērnu seksuālu izmantošanu[22].

- Komisija nodrošinās ES tiesību aktu pareizu īstenošanu un, balstoties uz ietekmes novērtējumu, izpētīs, vai jāveic mērķtiecīgi grozījumi vai jāievieš īpašs instruments, ar ko nosaka kopīgus visu nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanas un atbalsta standartus attiecībā uz aizbildnību, juridisko pārstāvniecību, piekļuvi izmitināšanas iespējām un aprūpei, pirmām intervijām, izglītības pakalpojumiem, piemērotu veselības aprūpi u. tml.

**Informācijas izvērtēšana un informācijas apmaiņa**

- Eiropas Savienībai jāizvērtē dažādā pieredze, lai cīnītos pret nepavadītu nepilngadīgo pazušanu un veicinātu paraugpraksi.

- Dalībvalstis tiek aicinātas

– prioritārā kārtā ievadīt Šengenas Informācijas sistēmā brīdinājumus par pazudušām personām, ja tie attiecas uz bēgšanu vai pazušanu no aprūpes;

– apsvērt iespēju ieviest kontroles mehānismus aizbildnības kvalitātes uzraudzībai, lai tādējādi nodrošinātu, ka bērna intereses ir pārstāvētas visa lēmumu pieņemšanas procesa gaitā, un jo īpaši, lai nepieļautu ļaunprātīgu izmantošanu.

**Aģentūras**

- Eiropas Patvēruma lietu atbalsta birojs tiek aicināts organizēt mācību pasākumus un attīstīt paraugpraksi attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanas nosacījumiem, patvēruma procedūrām un integrāciju.

- *FRONTEX* tiek aicināta

– iekļaut robežsargu apmācību programmā īpašu mācību moduli par to, kā var atklāt īpaši problemātiskas situācijas saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgiem, piemēram, nepilngadīgo tirdzniecību;

---

20 Priekšlikumi šādu tiesību aktu grozīšanai: Padomes Direktīva 2003/9/EK, ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai, COM(2008) 815; Padomes regula (EK) Nr. 343/2003, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa patvēruma pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm, COM (2008) 820; Padomes Regula (EK) Nr. 2725/2000 par pirkstu nospiedumu salīdzināšanas sistēmas *Eurodac* izveidi, lai efektīvi piemērotu Dublinas Konvenciju, COM (2008) 825; Padomes Direktīva 2005/85/EK par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu, COM(2009) 554 un Padomes Direktīva 2004/83/EK par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu, COM(2009) 551.

21 Priekšlikums direktīvai par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu un cietušo aizsardzību, ar kuru atceļ Pamatlēmumu 2002/629/TI, COM(2010) 95 galīgā redakcija.

22 Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par seksuālās vardarbības pret bērniem, bērnu seksuālās izmantošanas un bērnu pornogrāfijas apkarošanu, ar ko atceļ Pamatlēmumu 2004/68/TI, COM(2010) 94 galīgā redakcija.

– iekļaut ar trešām valstīm noslēdzamajos darba nolīgumos atsevišķu punktu par neaizsargātām cilvēku grupām, tostarp nepavadītiem nepilngadīgiem;

– sniegt trešo valstu robežkontroles dienestiem tehnisku palīdzību, kas attiecas uz pasākumiem uz robežām saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgiem.

**Finansējums**

Komisija apņemas

- efektīvi izmantot pieejamos līdzekļus, lai atbalstītu uzraudzības darbinieku tīklus Eiropā, apmainītos ar paraugpraksi un izstrādātu pamatnostādnes un kopējas mācību un apmācību programmas u. tml.;

- finansiāli atbalstīt finansēšanas nosacījumiem atbilstīgas dalībvalstis, lai tās spētu izveidot uzņemšanas infrastruktūru, kas atbilst nepavadītu nepilngadīgo īpašajām vajadzībām.

### 4.2. Vecuma noteikšana un ģimenes locekļu meklēšana

Jautājums par vecuma noteikšanu ir ļoti svarīgs, jo tas attiecīgajos ES tiesību aktos izraisa vairākas procesuālas un juridiskas garantijas, kā arī pienākumu ievērot datu aizsardzības prasības tad, kad datubāzēs, piemēram, *EURODAC* reģistrē informāciju par nepavadītiem nepilngadīgiem.

Vecuma noteikšanas procedūras un metodes ir dažādas, un bieži vien tiek paustas bažas par to ticamību un samērīgumu. Ne vienmēr ir garantētas pārsūdzības iespējas[23]. Kā uzsver eksperti, visos procedūras posmos ir jānodrošina aizbildņa klātbūtne, un pret bērniem jāizturas kā pret bērniem, ja vien nav pierādīts pretējais.

Ģimenes locekļu meklēšana ir ģimenes vienotības nodrošināšanas principa svarīgs faktors. Tas ir arī saistīts ar attiecīgajos ES instrumentos noteiktajiem pienākumiem, t. i., nepilngadīgo nedrīkst izraidīt, ja viņš/viņa netiks nodots savas ģimenes loceklim, ieceltam aizbildnim vai piemērotā uzņemšanas iestādē atgriešanās valstī. Tomēr ģimenes locekļu meklēšanā dalībvalstis saskaras ar ievērojamām grūtībām.

- Sadarbībā ar zinātniskiem un juridiskiem ekspertiem un Eiropas Patvēruma lietu atbalsta biroju, kas sagatavos tehniskus dokumentus vecuma noteikšanai, Komisija izstrādās paraugprakses pamatnostādnes šajā jautājumā.

- Eiropas Patvēruma lietu atbalsta birojs tiek aicināts organizēt mācību pasākumus par vecuma noteikšanu, izveidot mācību moduli Eiropas patvēruma programmas ietvaros un izstrādāt paraugprakses rokasgrāmatu.

- Pēc Vīzu informācijas sistēmas (VIS) darbības uzsākšanas dalībvalstīm šī sistēma jāizmanto, lai atbilstoši VIS regulas[24] 19. panta nosacījumiem pārbaudītu nepavadīta nepilngadīgā identitāti gadījumos, kad tā ir reģistrēta.

- Komisija apņemas

[23] Skatīt EMT ziņojumu.
[24] Regula (EK) Nr. 767/2008.

– atbalstīt dalībvalstis savstarpējās palīdzības jomā attiecībā uz ģimenes locekļu meklēšanu valstīs, kurās kāda dalībvalsts šajā nolūkā ir izveidojusi darbotiesspējīgus tīklus;

– veicināt kopīgu pieeju (t. i., paraugprakses pamatnostādnes) vecuma noteikšanai un ģimenes locekļu meklēšanai, tostarp attiecībā uz to, kā izskatīt šos jautājumus pārsūdzības kontekstā.

## 5. ILGTSPĒJĪGU RISINĀJUMU ATRAŠANA

Ilgtspējīgiem risinājumiem jābalstās uz bērna interešu atsevišķu novērtējumu un jāaptver:

– atgriešanās un reintegrācija izcelsmes valstī;

– starptautiska aizsardzības statusa vai cita juridiska statusa piešķiršana, tādējādi ļaujot nepilngadīgajiem sekmīgi integrēties dzīvesvietas dalībvalstī;

– pārvietošana.

- Kompetentajām iestādēm jāpieņem lēmums par katra nepavadīta nepilngadīgā nākotni pēc iespējas īsākā laikposmā (ja iespējams, ne ilgāk kā 6 mēnešu laikā), ņemot vērā pienākumu mēģināt atrast ģimenes locekļus, izpētīt citas iespējas reintegrācijai nepavadītu nepilngadīgo izcelsmes valstī un novērtēt, kurš risinājums atbilst bērna interesēm.

### 5.1. Atgriešanās un reintegrācija izcelsmes valstī

Sagaidāms, ka apvienošana ar savu ģimeni un uzaugšana savā sociālajā un kultūras vidē daudzos gadījumos atbilst bērna interesēm. Tādēļ dalībvalstis ir jāaicina izstrādāt kopā ar trešām izcelsmes un tranzīta valstīm inovatīvus partnerības risinājumus, piemēram, finansējot dažādus izglītības un mācību pasākumus. Tomēr atgriešanās ir tikai viens no risinājumiem, un bērna interesēm vienmēr jābūt svarīgākajam apsvērumam. Priekšroka jādod brīvprātīgai aizbraukšanai.

Atgriešanas direktīvā[25] ir iekļautas vairākas saistošas tiesiskās garantijas, kas attiecas uz nepilngadīgiem un ir jātransponē valstu tiesību aktos līdz 2010. gada decembrim, tādējādi ievērojami uzlabojot situāciju vairākās dalībvalstīs. Tomēr ES tiesību aktos pastāv daži trūkumi nepavadītu nepilngadīgo aizsardzības jomā. Jo īpaši dalībvalstis var neattiecināt direktīvas darbības jomu uz trešo valstu pilsoņiem, kuri aizturēti saistībā ar šo dalībvalstu ārējās robežas nelikumīgu šķērsošanu. Tādējādi nepavadīti nepilngadīgie, kuri atbilst šai kategorijai, direktīvas tiesiskās garantijas, iespējams, nevar izmantot. Tomēr dalībvalstīm jāievēro garantijas un pamattiesības, kas iekļautas valstu tiesību aktos, ES Pamattiesību hartā, *UNCRC* un Eiropas Padomes instrumentos. Šī situācija ir jāizvērtē turpmāk.

Turklāt, kaut arī patvēruma meklētājiem paredzētā aizbildnība un atgriešanas procesā nepieciešamā palīdzība atšķiras, ir jāņem vērā, ka patvēruma un atgriešanas procedūrās ir vajadzīga nepārtraukta palīdzība. ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi pilnībā attiecas uz nepilngadīgajiem. Tomēr tajos nav ietverti īpaši noteikumi par nepilngadīgo aizsardzību, jo šie nolīgumi ir jāpiemēro saskaņā ar garantijām, kas noteiktas citur ES *acquis*.

[25] Padomes Direktīva 2008/115/EK.

Nepilngadīgajiem paredzētajai palīdzībai jābūt nepārtrauktam un stabilam procesam, kas aptver atgriešanas un pēcatgriešanas posmu. Atgriešana vienmēr jāveic drošā un bērnam piemērotā veidā, ņemot vērā dzimumu. Šajā saistībā ir svarīgi nodrošināt, lai nepilngadīgie tiktu atgriezti, pilnībā ievērojot starptautiskos standartus, un lai viņus uzņemtu viņu izcelsmes vidē. Ļoti būtisks ir darbs uz vietas, lai pārliecinātu ģimenes un kopienas par to, ka nepilngadīgā atgriešanās ir apsveicama, un lai cilvēku tirdzniecības gadījumos nepieļautu stigmatizāciju un turpmāku pakļaušanu netaisnībai. To varētu panākt, piedāvājot iespēju piedalīties izglītības vai mācību pasākumos un palīdzot izcelsmes valstīm piedāvāt bērniem un jauniešiem izglītības un darba izredzes, izmantojot pašreizējos finanšu instrumentus. Reintegrācija ir arī jāuzrauga, lai nodrošinātu, ka nerodas ievērojamas problēmas.

Pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt atbilstību atgriešanas direktīvas ar nepilngadīgajiem saistītajiem noteikumiem, ir tiesības saņemt finansējumu[26] no Eiropas Atgriešanās fonda. Tematiskās programmas prioritāte arī turpmāk būs trešo valstu atbalsts, kas paredzēts nepavadītu nepilngadīgo problēmu risināšanai. Dalībvalstīm un Eiropas Savienībā neietilpstošām valstīm mērķtiecīgāk jāizmanto šie līdzekļi.

Komisija apņemas

**Finansējums**

- no Atgriešanās fonda un tematiskās programmas līdzekļiem prioritārā kārtā finansēt pasākumus, kas īpaši attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgiem, tostarp:

– projektus, kas nodrošina uzraudzību un pēcpārbaudi pēcatgriešanās posmā, īpaši to bērnu gadījumā, kuri ir cilvēku tirdzniecības upuri;

– veicināt bērnu apvienošanu ar viņu vecākiem, īstenojot dalībvalstīs un izcelsmes valstīs ģimenes locekļu meklēšanas pasākumus,

– atbalstīt ģimenes un kopienas reintegrācijas jomā,

– atbalstīt izcelsmes valstu iestādes, lai tās spētu pārvaldīt atgriešanās procesu, izveidot mācību centrus, atbalstīt ģimenes un atgriezušos nepilngadīgos, aizsargāt cilvēku tirdzniecības upurus un nepieļaut atkārtotu pakļaušanu netaisnībai u. tml.,

– studijas un zinātnisko izpēti,

– atbalstīt projektus un politiku ar mērķi izveidot izcelsmes valstīs studiju un apmācību iespējas, kas pieejamas visiem nepilngadīgajiem;

**Likumdošanas uzraudzība**

- publicēt pētījumu par dalībvalstu pašreizējo praksi un tiesību aktiem par nepavadītu nepilngadīgo atgriešanos un to nepavadīto nepilngadīgo situāciju, uz kuriem attiecas atpakaļuzņemšanas nolīgumi;

- veicināt dalībvalstīs bērnu interesēm atbilstošu paraugpraksi.

[26] Skatīt dokumentu SOLID 2008-21.

### 5.2. Starptautiskais aizsardzības statuss, cits juridiskais statuss un nepavadītu nepilngadīgo integrācija

Saskaņā ar nosacījumiem, kas noteikti ES tiesību aktos, nepavadītiem nepilngadīgiem varētu piešķirt bēgļa statusu vai papildu aizsardzības statusu. Ņemot vērā nepavadītu nepilngadīgo īpaši neaizsargāto stāvokli, ļoti svarīgi ir pasākumi, lai atbalstītu viņu integrāciju uzņēmējas valsts sabiedrībā. Eiropas Bēgļu fonds (EBF) varētu finansēt attiecīgos pasākumus.

ES tiesību akti un politika nepieskaras to nepilngadīgo situācijai, kurus nevar nosūtīt atpakaļ. Rezultātā uzturēšanās atļaujas, ko izsniedz ar līdzjūtību saistītu iemeslu, humānu vai citu iemeslu dēļ, tiek piešķirtas uz valsts tiesību aktu pamata. Gadījumos, kad atgriešanās nav iespējama vai integrācija dzīvesvietas valstī tiek uzskatīta par bērna interesēm atbilstošāku risinājumu, nepavadītiem nepilngadīgiem jāpiešķir juridiskais statuss, kas sniedz viņiem vismaz tās pašas tiesības un aizsardzību kā līdz šim, un ir jāatrod piemērotas izmitināšanas iespējas. Ir jāatbalsta nepilngadīgo sekmīga integrācija uzņēmējas valsts sabiedrībā.

**Finansējums**

Dalībvalstis tiek aicinātas maksimāli izmantot pašreizējās finansēšanas iespējas, kas pieejamas EBF un Trešo valstu valstspiederīgo integrācijas fonda ietvaros.

- Komisija apņemas

– pastiprināt ar nepavadītiem nepilngadīgiem saistītos pasākumus, Komisijai nosakot Kopienas rīcības prioritātes gada darba programmās attiecībā uz šiem fondiem;

– apsvērt, kā no 2014. gada nepavadītu nepilngadīgo dimensiju labāk iekļaut nākamās paaudzes finanšu instrumentos migrācijas pārvaldības jomā;

– finansēt projektus tādu nepavadītu nepilngadīgo integrācijai, kuriem piešķirts juridisks statuss, īpašu uzmanību veltot programmām, kuru mērķis ir atbalstīt pret bērniem vērstas vardarbības vai cilvēku tirdzniecības upuru rehabilitāciju.

**Politikas izstrāde**

- Specifiskais jautājums par nepavadītiem nepilngadīgiem turpmāk jāizskata ES un valstu integrācijas politikas ietvaros, apmainoties ar paraugpraksi, pilnveidojot to u. tml.

- Komisija apņemas

– risināt nepavadītu nepilngadīgo izraisītās specifiskās problēmas jaunajā ES programmā par migrantu integrāciju;

– paredzētajā pētījumā par attieksmi pret trešo valstu pilsoņiem, kuri uzturas nelikumīgi un kurus pagaidām nevar nosūtīt atpakaļ, pārbaudīt nepavadītu nepilngadīgo īpašo situāciju un novērtēt, vai ir nepieciešams un vai ir lietderīgi izstrādāt kopīgus pamatnoteikumus attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgiem, kurus nevar nosūtīt atpakaļ.

### 5.3. Pārvietošana

Tādu nepavadītu nepilngadīgu pārvietošana uz ES, kuri ir bēgļi trešās valstīs, arī varētu būt iespējamais risinājums pēc rūpīgas bērna interešu pārbaudes un tad, ja nepastāv cits ilgtspējīgs risinājums[27]. Veicot šos novērtējumus, dalībvalstis arī turpmāk cieši sadarbosies ar *UNHCR* un attiecīgajām pilsoniskās sabiedrības organizācijām.

- Komisija aicinās dalībvalstis arī turpmāk maksimāli izmantot finansēšanas iespējas, kas pieejamas EBF ietvaros pārvietošanas pasākumu jomā.

- Komisijai un dalībvalstīm jānodrošina, ka, īstenojot ierosināto kopējo ES pārvietošanas programmu, tiek ņemtas vērā nepilngadīgo īpašās vajadzības.

[27] COM(2009) 447.

## 6. SECINĀJUMS

Šā rīcības plāna mērķis ir sniegt konkrētas atbildes uz problēmām, kuras izraisa ievērojama skaita nepavadītu nepilngadīgo ierašanās ES teritorijā, vienlaikus pilnībā ievērojot bērna tiesības un bērna interešu principu. Rīcības plāns jāuzskata par sākuma punktu ilgtermiņa procesā, un tā īstenošana ir atkarīga no visu iesaistīto personu, proti, ES iestāžu un aģentūru, dalībvalstu, trešo valstu un pilsoniskās sabiedrības atbalsta un darba. Nākamajos gados tiks ierosināti turpmāki pasākumi, un varētu veikt pētījumus, izvērtējumus un ietekmes novērtējumus.

Komisija līdz 2012. gada vidum un 2015. gada vidum ziņos par rīcības plāna īstenošanu un varētu ierosināt tā pārskatīšanu un/vai papildu pasākumus.