



Brüssel, 2.8.2013
COM(2013) 567 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

lastele kehtivate nõuete kohta liikmesriikide välispiiride ületamisel

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

lastele kehtivate nõuete kohta liikmesriikide välispiiride ületamisel

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. mai 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 444/2009,¹ millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2252/2004 liikmesriikide väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta (edaspidi „määrus”), võeti kasutusele põhimõte „igale inimesele oma pass”. Vastavalt sellele põhimõttele väljastatakse passe ja reisidokumente eraldi dokumentidena; perekonna- ega rühmapasse enam ei väljastata. Seda põhimõtet soovitas juba 1997. aastal Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO), sest peetakse turvalisemaks, kui kõik isikud, sealhulgas lapsed, omavad isiklikku passi².

Käesolev aruanne on vastus määruse artiklis 1 sätestatud kohustusele, mille kohaselt „komisjon esitab hiljemalt 26. juunil 2012 aruande üksi või saatjaga reisivatele ja liikmesriikide välispiire ületavatele lastele kehtivate nõuete kohta ning esitab vajaduse korral asjakohaseid algatusi, et tagada ühine lähenemisviis eeskirjadele, mis käsitlevad liikmesriikide välispiire ületavate laste kaitset”. Käesolev dokument tugineb komisjoni tehtud ulatuslikule uuringule (edaspidi „uuring”³) ELi, selle liikmesriikide ja Schengeni riikide õigusaktide ja tavade kohta⁴ seoses ELi ja kolmandate riikide lastest kodanikega,⁵ kes ületavad üksi või saatjaga välispiire⁶. Aruandes käsitletakse (konkreetselt) nende laste kontrolli, kes ületavad välispiire *seaduslikult*.

2. PÕHIMÕTTE „IGALE INIMESELE OMA PASS” RAKENDAMINE

Enamik liikmesriike on seda põhimõtet juba palju aastaid järginud. Siiski kehtestati määruuses üleminekuperiood, mille kohaselt pidid liikmesriigid rakendama põhimõtte hiljemalt 26. juuniks 2012 nii, et see „ei mõjuta [...] dokumendi omaniku jaoks algset kehtivusaega”.

Viimati nimetatud säte tähendas, et:

- alates 26. juunist 2012 tuleb ELi kodanike passe väljastada ainult eraldi dokumentidena;
- pärast nimetatud kuupäeva peab kõikidel lastel sõltumata nende vanusest olema ELi pass ja neil ei lubata reisida üksnes sissekande alusel oma vanemate passides;

¹ ELT L 142, 6.6.2009, lk 1.

² <http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm>.

³ Uuringu viis läbi konsortsium Ramboll-EurAsylum Välispiirifondi toetusel. Lõpparuanne on kättesaadav Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraadi veebisaidil: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm. See hõlmab mitut küsimust, mis on seotud laste piiriületamisega. Käesolevas aruandes keskenduti siiski põhiküsimustele, nt põhimõtte „igale inimesele oma pass” mõjule.

⁴ Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits.

⁵ Kooskõlas ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikliga 1 peetakse käesolevas aruandes lapseks iga alla 18 aasta vanust inimest.

⁶ Kooskõlas kontrolli puudumisega sisepiiridel ja vastavalt määruse artiklile 1 ei arutata käesolevas aruandes küsimusi, mis on seotud laste liikumisega Schengeni ala piires, kuigi komisjon on teadlik, et ka seal leiavad aset lastega kauplemise ja lapseröövi juhtumid.

- lapsevanemate passid jäävad neile (st omanikele) kehtima pärast 26. juunit 2012 isegi juhul, kui need sisaldavad laste nimesid.

Mõnel liikmesriigil oli siiski üleminekuperioodi iseloomust teistsugune arusaam ja nad väitsid, et neil on endiselt lubatud 26. juunini 2012 välja anda passe, mis sisaldavad sissekannet laste kohta (nn perekonnapassid), ning et sissekanded laste kohta jäävad kehtima kogu passi kehtivuse ajaks.

Komisjon tegi asjaomases nõukogu töörühmas selgeks, et selline tõlgendus oleks vastuolus sätte eesmärgiga ja kolmeaastase üleminekuperioodi kehtestamisega.

Komisjon esitas täiendavad suunised kõnealusel teemal 14. detsembri 2012. aasta soovitusel,⁷ millega muudeti soovitus, millega kehtestati ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)”, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril (K(2006) 5186 (lõplik))⁸.

Selles käsiraamatus selgitatakse, et määrust ei kohaldata Iirimaal ja Ühendkuningriigis ja see ei kehti ka passide puhul, mille väljastavad kolmandad riigid. Soovitusel tuletatakse meelde, et kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ,⁹ mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 4¹⁰ ei tohiks isikliku passi puudumine vanemate passi sisse kantud laste puhul tähendada automaatselt liikmesriigi territooriumilt lahkumise või liikmesriigi territooriumile sisenemise keeldu. Sissekannet lapse kohta lapsevanema passis võib pidada tõendamiseks „muul viisil, et nende isikute suhtes kehtib vaba liikumise [---] õigus”.

Enamikus liikmesriikides on põhimõtte „igale inimesele oma pass” kehtestatud juba aastaid tagasi siseriikliku õiguse alusel. Ainult mõned liikmesriigid ootasid 26. juunini 2012, et perekonnapasside kasutamine täielikult lõpetada.

Liikmesriigid ei ole teatanud probleemidest kõnealuse põhimõtte kasutuselevõtul ja neid ei leitud ka uuringu käigus. Tegelikult näitas uuring, et põhimõtte „igale inimesele oma pass” on kõik asjaomased sidusrühmad ja eelkõige piirivalveametnikud, riikide ametiasutused ja lastekaitse valdkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid hästi vastu võtnud. Enamik arvab, et see on muutnud laste reisimise turvalisemaks ja piiriületamise kiiremaks, sest piirivalveametnikel on nüüd võimalik tegelikult tuvastada laps isikuna, kes on passi kantud.

Mõnel juhul muutus keerulisemaks seostada reisivat last oma lapsevanemaga, kui tal ei olnud sama perekonnanimi. Sellega seoses toetavad mitmed sidusrühmad, sealhulgas Frontex,¹¹ ideed lisada teave lapsevanema(te)/eestkostja(te) kohta lapse passi.

⁷ C(2012) 9330 final.

⁸ K(2006) 5186 (lõplik).

⁹ ELT L 158, 30.4.2004, lk 77.

¹⁰ „Kui liidu kodanikul või tema pereliikmel, kes ei ole liikmesriigi kodanik, ei ole vajalikke reisidokumente või, kui seda nõutakse, vajalikke viisasid, annavad asjaomased liikmesriigid enne nende tagasisaatmist neile kõik mõistlikud võimalused vajalike dokumentide hankimiseks või lasevad need endale mõistliku aja jooksul tuua või kinnitada või tõendada muul viisil, et nende isikute suhtes kehtib vaba liikumise ja elamise õigus.”

¹¹ Idee esitati ka määruse läbirääkimiste ajal. Sellest siiski loobuti eri põhjustel, nt sellise sätte õigusliku aluse tõttu (vt ka punkt 5.1).

3. LASTEGA SEOTUD ÕIGUSAKTID JA TAVAD PIIRIÜLETAMISEL

Põhimõte „igale inimesele oma pass” on ainult üks nõue, mille eesmärk on kindlustada laste piiriületamine, tagades nende õigused ning võideldes lapseröövi ja lastega kauplemise vastu. ELi ja riiklikul tasandil on sellega seoses kehtestatud mitmeid muid sätteid ja menetlusi. Käesoleva peatüki eesmärk on esitada lühiülevaade kõige olulisemate sätete ja tavade kohta.

3.1. Õigusaktid ja tavad ELi tasandil

Peamised sätted seoses laste piiriületamisega Schengeni ala välispiiridel on esitatud määruses (EÜ) nr 562/2006,¹² millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (edaspidi „**Schengeni piirieeskirjad**”), ja selle lisades¹³. Lisaks meeldetuletusele, et „piirivalveametnikud pööravad erilist tähelepanu alaealistele”, täpsustatakse Schengeni piirieeskirjade VII lisa punktis 6, et saatjaga liikuvate laste puhul kontrollib piirivalveametnik ka seda, kas lapsi saatev isik on nende vanemlik hooldaja. Seda tuleks eriti teha juhul, kui last saadab ainult üks täiskasvanu või kui piirivalveametnikud kahtlustavad, et laps on lahutatud nende seadusjärgsest vanemlikust hooldajast ebaseaduslikult. „Kui on tõsine alus arvata”, teostavad piirivalveametnikud täiendava uurimise. Saatjata reisivate laste puhul teostavad piirivalveametnikud üldreeglina laste dokumentide põhjaliku kontrolli.

Lisaks sätestatakse **piirivalveametnikele mõeldud praktilise käsiraamatu**¹⁴ 1. jao teise osa punktis 3.7, et kui esineb mis tahes kahtlusi, kas lapsel on lubatud riigist lahkumiseks piiri ületada, peaksid piirivalveametnikud võtma ühendust lapse kodakondsus- või elukohariigi riikliku kontaktpunktiga¹⁵ Schengeni liikmesriigis. Kui mis tahes teabe alusel on põhjust kahtlustada röövimist või loata riigist lahkumist, võivad piirivalveametnikud keelata lapsel riigist lahkuda või koguda kogu olemasoleva teabe lapse ja teda saatva isiku sihtkoha kohta.

Kolmandate riikide kodanike kohta, kes sisenevad Schengeni alale ja kelle suhtes kehtib viisakohustus, on menetlused ja tingimused sätestatud määruses (EÜ) nr 810/2009,¹⁶ millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (edaspidi „**viisaeeskiri**”). Laste puhul on nõutud, et nende viisataotluse vormid peab olema allkirjastanud vanema õigusi teostav isik või eestkostja. Vastavalt viisataotluste menetlemise ja väljastatud viisade muutmise käsiraamatule¹⁷ (edaspidi „**viisaeeskirja käsiraamat**”) peavad konsulaadid kontrollima, et viisat lapse nimel taotleb isik on lapsevanem või eestkostja. Vanema õigusi teostava isiku või eestkostja luba tuleb nõuda alla 18 aasta vanustelt taotlejatelt, sõltumata nende täisealiseks saamise vanusest elukohariigis. Samuti peaksid konsulaadid kontrollima, et last ei ole nende seadusjärgsest vanemlikust hooldajast ebaseaduslikult lahutatud. Kui kahtlustatakse lapse ebaseaduslikku lahutamist, peab konsulaat tegema kõik vajalikud uurimised, et seda takistada.

Praktikas korraldas **Frontex** ELi tasandil novembris–detsembris 2010 ühisoperatsiooni seoses laste ebaseadusliku sissevõetud (Agelaus 2010). See viidi läbi 42 lennujaamas kogu Euroopas eesmärgiga suurendada teadlikkust lastega seotud ebaseadusliku sissevõetud kohta. 2011. aasta novembris rõhutati ka Frontexi juhitud mitme agentuuri koostöös korraldatud

¹² ELT L 105, 13.4.2006, lk 1.

¹³ Eriti VII lisa: „Teatavate isikute kategooriate kontrollimise erieeskirjad”.

¹⁴ Komisjoni soovitus, millega kehtestatakse ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)”, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril (K(2006) 5186 (lõplik), mida on muudetud komisjoni soovitusel K(2008) 2976 (lõplik)).

¹⁵ Riiklikud kontaktpunktid, mille kaudu on võimalik alaealiste küsimuses konsulteerida, on loetletud käsiraamatu 37. lisas.

¹⁶ ELT L 243, 15.9.2009, lk 1.

¹⁷ Komisjoni otsus K(2010) 1620 (lõplik), 19. märts 2010, millega kehtestatakse viisataotluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamat.

ühisoperatsiooni Hammer raames lastega kauplemise küsimust. Sellega seoses koostati tegevussuunised. Suunistes rõhutatakse, et lapse parimad huvid peavad olema alati esikohal, ja et tuleb järgida mittetagasisaatmise põhimõtet. Suunised sisaldavad mittetäielikku loetelu lastega kauplemise näitajatest ning nendes märgitakse, et kui esineb mis tahes märke sellest, et laps võib olla ohus, peavad piirivalveametnikud teostama põhjalikuma kontrolli (nn teise astme kontroll). Suunised sisaldavad ka kasulikke nõuandeid selle kohta, kuidas lastega suhelda. 2011. aastal töötas Frontex piirivalveametnikele välja ka inimkaubanduse vastase koolituspaketi: koolituse käsiraamat sisaldab osi, mis käsitlevad laste konkreetset olukorda ja vajadusi.

3.2. Õigusaktid ja tavad riigi tasandil

Siseriiklikud õigusaktid ja tavad hõlmavad väga vähe konkreetseid nõudeid seoses laste piiriületamisega.

Üks tavaline vahend nende turvalisuse tagamiseks on **vanemliku nõusoleku nõue**. Enamikus liikmesriikides tehakse nõusolek kindlaks juba passi taotlemise etapis. Teatavad liikmesriigid¹⁸ nõuavad kirjalikku luba või taotluse täitmist ühe lapsevanema/eestkostja poolt. Teised liikmesriigid¹⁹ nõuavad mõlema lapsevanema kirjalikku luba. Teatavad liikmesriigid²⁰ nõuavad, et üks lapsevanem oleks lapsega taotlemisprotsessi käigus kaasas, samal ajal kui teistes liikmesriikides²¹ peavad põhimõtteliselt mõlemad vanemad kohal olema.

Lisaks on enamikus liikmesriikides, eriti kahtluse korral, piirivalveametnikel kooskõlas Schengeni piirieskirjade VII lisaga õigus küsida täiendavaid dokumente, et määrata kindlaks suhe lapse ja saatjaks oleva(te) täiskasvanu(te) vahel. Praktikas on see tavaliselt **lapsevanema luba**, milles märgitakse lapsevanema(te) nõusolek lapse riigist lahkumiseks / riiki sisenemiseks. Lähenemisviisid erinevad sõltuvalt sellest, kas luba nõutakse liidu kodanikelt,²² oma riigi kodanikelt²³ või kolmandate riikide lastest kodanikelt²⁴. Oma riigi kodanike puhul on mõnes liikmesriigis määratud loa väljastama teatavad ametiasutused, samas kui enamikus liikmesriikides ei ole konkreetset väljastavat ametiasutust ega lapsevanema nõusoleku vormi. Eeskirjad ja tavad erinevad ka seoses vajadusega luba tõendada ja/või tõlkida.

Teatavates tingimustes on kasulik meetod, millega tagada, et laps reisib oma eestkostja(te)lt saadud õige loaga, **eestkostekorralduse kontrollimine** piiril. Paljudes liikmesriikides on piirivalveametnikel üsna raske kiiresti hankida teavet eestkoste kohta. Ehkki piirivalveametnikel on mõnedes liikmesriikides²⁵ otsene juurdepääs riiklikele andmebaasidele ja rahvastikuregistritele, peavad nad teistes liikmesriikides²⁶ hankima teabe omavalitsuste ja kohalike kohtute kaudu.

Vastavalt ELi õigusaktidele vedajate vastutuse kohta, eriti 28. juuni 2001. aasta direktiivile 2001/51,²⁷ peavad vedajad tagama, et kolmandatest riikidest reisivatel reisijatel on vajalikud reisidokumendid sisenemiseks liikmesriikide territooriumile. Selles kontekstis saavad **vedajad** võtta ülesande kontrollida lapse identiteeti ja tema suhet saatjaks olevate

¹⁸ Näiteks Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Austria, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Ühendkuningriik.

¹⁹ Näiteks Taani, Kreeka, Iirimaa, Malta, Madalmaad, Poola, Soome ja Rootsi.

²⁰ Näiteks Belgia, Saksamaa, Hispaania, Leedu ja Slovakkia.

²¹ Näiteks Bulgaaria, Prantsusmaa ja Itaalia.

²² Näiteks Itaalia, Poola ja Portugal.

²³ Näiteks Bulgaaria, Leedu ja Rumeenia.

²⁴ Näiteks Belgia, Hispaania, Prantsusmaa, Küpros, Läti, Malta ja Portugal.

²⁵ Näiteks Saksamaa, Eesti, Läti, Madalmaad, Soome ja Rootsi.

²⁶ Näiteks Tšehhi Vabariik ja Malta.

²⁷ EÜT L 187, 10.7.2001, lk 45.

täiskasvanutega. Uuring näitas, et vedajad pööravad erilist tähelepanu ainult üksi reisivatele lastele ja ühe lapsevanemaga reisivad lapsed saavad palju vähem tähelepanu. Näib, et lennutranspordiga üksi reisivad lapsed on kõige kaitstud, sest lennuettevõtjad järgivad Rahvusvaheline Lennutranspordi Assotsiatsiooni (IATA) suuniseid²⁸ üksi reisivate laste kohtlemiseks ja enamikul lennuettevõtjatel on n-ö saatjata alaealiste saatmise teenused. Mere- või maatranspordi kasutavate laste puhul on menetlused mitmekesisemad. Koostöö määr piirivalveametnike ja vedajate vahel on samuti liikmesriigiti erinev. Kuigi mõnedes liikmesriikides toimub aktiivne ja ametlik koostöö lennuettevõtjate ja piirivalveametnike vahel, näiteks kahtlaste olukordade tuvastamisel, ei ole see sugugi alati nii.

Samal ajal kui nõuded seoses lapsevanema loaga on erinevad, on liikmesriikides üsna sarnased **tavad võimaliku ohtliku olukorra tuvastamiseks** (nt võimalik lapserööv või inimkaubandus). Suures osas sõltub kahtluste tekkimine piirivalveametniku individuaalsest hinnangust ja kohtumisest piirivalveametniku ja lapse vahel. Muu hulgas võivad neis kahtlusi tekitada või vähemalt ergutada neid pärast passikontrolli esitama kindla korra kohaselt täiendavaid küsimusi järgmised tegurid: lapse ja saatjaks oleva täiskasvanu erinevad perekonnanimed või erinev välimus; lapse käitumine ning suhtlemine lapse ja saatjaks oleva täiskasvanu vahel; lähteriik või sihtriik, nt riigid, mida seostatakse teadaolevate inimkaubandusteedega.

Uuring näitas, et piirivalveametnike otsustes eelistatakse tavaliselt lapse turvalisust reisimisvajadusele, sest juhtumid, mille puhul tekib väikseimgi kahtlus, läbivad tavaliselt teise astme kontrolli. Siiski on vähe statistilisi andmeid laste kohta, kelle puhul tuvastatakse ohus viibimine piiril (või piiriületamisel üldiselt).

Piirivalveametnike tavade aluseks näib olevat segu ametialasest väljaõppest, suunistest, kogemusest ja tervest mõistusest. Kuigi mõnes liikmesriigis²⁹ on olemas konkreetsed koolitusprogrammid ja paljudes teistes liikmesriikides saavad piirivalveametnikud mõningast väljaõpet laste ohutuse tagamiseks, nähtus uuringust, et sageli pööratakse sellele teemale suhteliselt vähe tähelepanu.

On olemas ka konkreetsed **hoiatussignaalid**, mis võivad suurendada piirivalveametnike tähelepanu ja tuua kaasa täiendavaid meetmeid. Lisaks nende käsutuses olevatele riiklikele andmebaasidele kasutavad kõik Schengeni riigid teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) oma peamise teabeallikana nende laste puhul, kes on kuulutatud kadunuks, või konkreetsete hoiatuste puhul saatjaks oleva täiskasvanu kohta. Nendel juhtudel saavad piirivalveametnikud võtta ühendust nn SIRENE bürooga lapse päritoluriigis. Lisaks võivad nad ühendust võtta ka alaealistega tegelevate riiklike kontaktpunktidega (piirivalveametnike praktilise käsiraamatu 37. lisa) ning Europoli ja Interpoli andmebaasidega, mis sisaldavad teavet näiteks kurjategijate ja kadunud isikute, samuti ärakasutamise lapsohvrite kohta.

Kui piirivalveametnikud tuvastavad ohuolukorra, näivad nende **riiklike kooskõlastamis-(suunamis-)mehhanismide** menetlused liikmesriigiti erinevat. Mõnes liikmesriigis³⁰ on sellised suunamismehhanismid väga selgelt täpsustatud ja neid järgitakse, samal ajal kui teistes riikides on nende aluseks pigem erakorralised otsused. Piirivalveametnikud tavaliselt teavad, milliste sotsiaalteenistustega nad saavad ühendust võtta, aga alati ei ole konkreetseid

²⁸ Soovitavad parimad tavad alaealiste puhul, IATA/CAWG, 41. koosolek, 16.–17. mai 2007, Tokyo.

²⁹ Näiteks Ühendkuningriik paistab silma lasteteemaliste koolitustega, mida toetab Ühendkuningriigi piiriagentuuri „Tegevusjuhised laste turvalisuse tagamiseks”.

³⁰ Näiteks Bulgaaria ja Ühendkuningriik.

kirjeldusi selle kohta, millal seda tuleks teha ja milline see protsess on, eriti teatavate eritingimuste korral (nt ohuolukorra tuvastamine hommikul vara või öhtul hilja).

4. HEAD TAVAD

Laste paremaks kaitsmiseks on kindlaks määratud mõningad head tavad:

- eriväljaõppe pakkumine piirivalveametnikele laste turvalisuse tagamiseks; mõnes liikmesriigis saavad ka lennuettevõtjate maapealsed ja salongitöötajad sellist väljaõpet;
- suurtes piiriületuspunktides on olemas piirivalveametnik, kes on saanud eriväljaõppe lastega tegelemiseks;
- hea koostöö piirivalveametnike ja lennule registreerivate töötajate vahel suurtes lennujaamades;
- kui vanemate luba on vajalik, siis kahtlaste juhtumite puhul dokumentide autentsuse kontrollimine, võttes ühendust (teis(t)e) lapsevanema(te)ga ja küsides kontrollküsimusi veendumaks, et nad on need isikud, kes nad väidavad end olevat;
- teatavast vanusest nooremate laste puhul peetakse turvalisemaks, et nende piirikontrolli teeb automaatse piirikontrolli asemel piirivalveametnik;
- piirivalveametnikele otsese juurdepääsu võimaldamine riiklikele rahvastikuregistritele;
- selgete suunamismehhanismide kehtestamine selle kohta, milliste ametiasutustega ja millal võtta ühendust häireolukorras.

5. JÄRELDUSED

5.1. „Igale inimesele oma pass”

Näib, et põhimõtte „igale inimesele oma pass” rakendamine ei tekita probleeme. Osalejad ja sidusrühmad arvavad, et see on muutnud laste reisimise turvalisemaks ja piiriületamise kiiremaks, sest piirivalveametnikel on nüüd võimalik tegelikult tuvastada laps isikuna, kes on passi kantud, mis oli keeruline, kui laps reisis perekonnapassiga.

Juba passimääruse arutelude käigus tõstatati küsimus, kas **eestkostja(te) nime(de) lisamine laste passidesse** annaks lisaväärtust. See võiks muuta piiriületamise lihtsamaks (nii reisijate kui ka piirivalveametnike jaoks), kui koos reisival lapsevanemal ja lapsel on eri perekonnanimed. Teisest küljest võiks selline algatus tekitada vajaduse täiendavate dokumentide järele, kui passi sissekirjutatud täiskasvanud, kes ei ole lapsevanemad/eestkostjad, reisivad koos lapsega. Tekiks täiendav halduskoormus seoses asjaoluga, et lapse passi tuleks uuendada muutuste puhul eestkostekorralduses, näiteks vanemate nimede muutumise puhul (nt uuesti abielludes). Seni ei ole komisjonil piisavalt põhjust, et väita, et selline algatus aitaks tuvastada lastega kauplemise ja/või röövimise ohvreid, ning seetõttu oleks selles valdkonnas vajalikud ELi meetmed. Komisjon on valmis selle idee eeliseid ja puudusi liikmesriikide ja sidusrühmadega edasi arutama. Igal juhul ei takista miski liikmesriikidel lapsevanemate/eestkostjate nimede kandmist laste passidesse.

Määruse reguleerimisala tõttu kohaldatakse põhimõtet „igale inimesele oma pass” nende riikide kodanike suhtes, mis moodustavad osa Schengeni alast. Schengeni piirieskirjad ei kohusta **kolmanda riigi kodanikest lapsi** omama isiklikke passe, kui nad sisenevad Schengeni alale või lahkuvad sellelt alalt. Seoses kolmanda riigi kodanikest lastega, kelle

suhtes kehtib viisakohustus, näib Schengeni viisa pakkuvat sarnast kaitset kui põhimõte „igale inimesele oma pass”, sest see sisaldab ajakohast pilti lapsest isegi juhul, kui laps on ka lapsevanema passi sisse kantud, st isegi perekonnapassi puhul väljastatakse eraldi viisad eraldi fotodega (igale) lapsevanemale ja (igale) lapsele. Lisaks peavad konsulaadid viisamenetluse käigus kontrollima, et viisat lapse nimel taotleb(ad) isik(ud) on lapsevanem(ad) või eestkostja(d). Sellist tüüpi kaitse ei laiene siiski sellistele kolmandate riikide kodanikest lastele, kellel ei ole viisat vaja. Põhimõte „igale inimesele oma pass” kehtib juba soovitusliku ICAO standardina enamikus viisavabades riikides. Seega ei näe komisjon vajadust nõuda kolmandate riikide kodanikest lastelt oma isiklikku passi.

5.2. Õigusaktid ja tavad ELi tasandil

Teatavad sidusrühmad arvavad, et **üksikasjalikumad suunised** ja parimate tavade näited võiksid hõlbustada tööd piiriületuspunktides. Teisest küljest oleks raske hõlmata ametlikes eeskirjades ja menetlustes kõiki olukordi, millega piirivalveametnikud kokku puutuvad.

Komisjon on esitanud Schengeni piirieskirjade kohta muudatusettepanekuid,³¹ milles nõutakse, et piirivalveametnike põhikoolituse õppekava sisaldaks eriväljaõpet haavatavaid isikuid, nt saatjata alaealisi ja inimkaubanduse ohvreid hõlmavate olukordade tuvastamise ja käsitlemise kohta. Muudatusettepanekutes nõutakse ka seda, et alaealiste teemal konsulteerivate riiklike kontaktpunktide loetelu (loodud praegu vabatahtlikkuse alusel) tuleks ametlikult kehtestada ja selle kasutamine tuleks muuta kohustuslikuks, kui on kahtlusi seoses alaealistega seotud mis tahes tingimustega, sõltumata sellest, kas nad reisivad saatjaga või saatjata.

Arvestades suurt arvu juhtumeid, mis hõlmavad laste piirikontrolli, ei näe komisjon vajadust esitada täiendavaid täpsustusi ELi õigusaktide tasandil. Samal ajal on komisjon valmis uurima alternatiivse, et pakkuda täiendavaid juhiseid piirivalveametnikele kas suuniste, väljaõppe või muude vahendite vormis.

Tuginedes olemasolevatele saavutustele, asjaomastest ühisoperatsioonidest saadud kogemustele ja sünergiale komisjonis tehtava tööga konkreetsete suuniste väljatöötamisel konsulaaresindustele ja piirivalveametnikele inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks, julgustatakse Frontexit täiendavalt suurendama teadlikkust laste piiriületamisega seotud küsimustes põhikoolituse õppekava³² parandamise kaudu ja/või töötama välja eraldi koolitusmooduli ja/või suunised ja/või asutama töörühmad. Liikmesriike julgustatakse pöörama sellele küsimusele rohkem tähelepanu piirivalveametnike väljaõppes.

Laste ohutus näib olevat piirivalveametnikele kõige olulisem: juhtumite puhul, kus tekib väikseimgi kahtlus, teostavad nad tavaliselt põhjalikuma kontrolli. Komisjon kaalub siiski piirivalveametnike praktilise käsiraamatu ja viisaeeskirja käsiraamatu kohandamist ja soovib selgelt väljendada, et lapse parimad huvid peavad olema esikohal.

5.3. Õigusaktid ja tavad riigi tasandil

Riiklikud õigusaktid ja tavad seoses **lapsevanema loaga** on liikmesriikides üsna erinevad. Samal ajal on vaatamata valdkonna vähestele ühtlustatusele piirivalveametnike kasutatavad tavad seoses laste piirikontrolliga suhteliselt sarnased.

³¹ KOM(2011) 118 (lõplik).

³² Nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004, 26. oktoober 2004, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agendtuuri asutamise kohta.

Kokkuvõtvalt ei ole võimalik öelda, kas lapsed on paremini kaitstud liikmesriikides, kus nõutakse piiril põhimõtteliselt lapsevanema loa vormi täitmist. Mõned asjaosalised juhivad tähelepanu sellele, et lapsevanema loa vorme on lihtne võltsida, teised peavad luba ebavajalikuks lisakomplikatsiooniks, eelkõige siis, kui lapsevanema nõusolekut nõutakse ka passi hankimiseks. Mitu sidusrühma siiski pooldab vanemliku nõusoleku standardvormi väljatöötamist Schengeni alale sisenemiseks ja sealt väljumiseks (Frontex) või rahvusvahelise reisimise jaoks (ICAO). Tõepoolest, ühtlustamine muudaks reisijate jaoks lihtsamaks teabe saamise selle kohta, mida saatjaks olevalt täiskasvanult ja üksi reisivatelt lastelt piiril seoses lapsevanema loa/nõusolekuga nõutakse. Seega peaksid komisjon ja liikmesriigid jälgima arutelusid võimaliku näidisvormi „Nõusolek reisimiseks” väljatöötamise kohta, mille kohta tehti ettepanek Haagi rahvusvahelise eraõiguse konverentsi alalises büroos³³ ja mille kasutuselevõttu võib täiendavalt kaaluda ka ICAO.

Liikmesriikide erinevate sätete tõttu, eelkõige seoses vajadusega lapsevanema loa järele piiriületamisel, näib olevat väga oluline **esitada üldsusele usaldusväärset teavet**. Samal ajal kui teave passi- ja viisanõuete kohta on reisijatele mitmes keeles hõlpsasti kättesaadav, näib olevat väga keeruline leida konkreetset teavet lisadokumentide, nt lapsevanema loa vajalikkuse kohta. Teave on sageli kättesaadav ainult selle liikmesriigi keeles, kus see kehtib, seda on raske leida või see on koguni vastuolus teiste teabeallikatega. ELi ametlik portaal Euroopa ei paku samuti selle teema kohta piisavalt teavet. Tsiviil- ja kaubandusajaju käsitlev Euroopa kohtute võrk on asunud välja töötama teabelehte laste teise riiki seadusliku äraviimise tsiviilõiguslike aspektide kohta. Teabelehe aluseks on liikmesriikide andmed ja see avaldatakse Euroopa e-õiguskeskkonna portaalis³⁴. Peale selle on komisjon valmis liikmesriikide andmete alusel uuendama oma veebisaiti europa.eu/travel. Liikmesriigid peaksid samuti oluliselt parandama selle teabe kvaliteeti, mida jagatakse üldsusele laste piiriületamise nõuete kohta.

Kui piirivalveametnikud tuvastavad võimaliku ohuolukorra, on nende menetlused ja teadmised olemasolevate **riiklike kooskõlastamismehhanismide** kohta liikmesriigiti erinevad. Näib, et on ainult mõned liikmesriigid, kus on kehtestatud selged riiklikud kooskõlastamismehhanismid. Seetõttu julgustatakse liikmesriike töötama välja asjakohaseid riiklikke kooskõlastamismehhanisme ja teavitama piiriületuspunkte nendest mehhanismidest, et piirivalveametnikud teaksid, kellega millises olukorras ühendust võtta ja missugune on eri poolte vastutus. Erilist tähelepanu tuleks pöörata raskustele, millega piirivalveametnikud seisavad silmitsi laste huvide kaitsmise ja nende reisi võimaliku tõkestamise vahelise tasakaalu leidmisel. Lähtealuseks võiks olla töö, mis on juba tehtud inimkaubanduse valdkonnas selliste suunamismehhanismide väljatöötamisel.

Lõpetuseks tuleb märkida, et on **vähe statistilisi andmeid** laste kohta, kelle puhul tuvastatakse ohus viibimine piiril (või laste piiriületamisel üldiselt), ja ka andmeid lastega kauplemise ja nende röövimise kohta. Tõenduspõhisemate poliitikavalikute väljatöötamiseks selles valdkonnas julgustatakse liikmesriike ja Frontexit parandama andmete ja statistika kogumist piiri ületavate laste kohta.

³³ <http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf>.

³⁴ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.