

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 6.5.2010
KOM(2010)213 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (2010–2014)

SEK(2010)534

1. SISSEJUHATUS

Saatjata alaealistega seotud probleem on süvenemas: ELi territooriumile saabub märkimisväärsel arvul vastutava saatjata alla 18aastaseid kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikud või jäetakse nad saatjata pärast ELi territooriumile sisenemist¹. Kuigi teatavaid liikmesriike puudutab see probleem rohkem kui teisi, on tegemist siiski ühise probleemiga.

Saatjata alaealisi käsitlevate statistiliste andmete hulk ei ole eriti suur või ei ole need omavahel võrreldavad. Kõige ulatuslikumad ja võrreldavamad andmed on seotud saatjata alaealistega, kes taotlevad varjupaika. Euroopa rändevõrgustiku² andmete alusel esitasid saatjata alaealsed uurimuses osalenud 22 liikmesriigis³ 2008. aastal kokku 11 292 varjupaigataotlust. 2007. aastal esitati kokku 8 030 varjupaigataotlust. Seega tõusis uurimuses osalenud liikmesriikides 2008. aastal esitatud taotluste arv 40,6 % võrra. Saatjata alaealsed olid erinevate riikide kodanikud, kuid kõige enam oli varjupaigataotlejate hulgas Afganistani, Iraagi ja mõnede Aafrika riikide kodanikke.

Põhjuseid, miks selliseid eriti haavatavas olukorras olevaid lapsi ELi territooriumile saabub, on mitu: soov põgeneda sõdade ja konfliktide, vaesuse või loodusõnnetuste, diskrimineerimise või tagakiusamise eest; pere saadab lapse otsima paremaid elutingimusi või haridust ja heaolu, sealhulgas meditsiinilist abi; lapsed ühinevad oma perekonnaliikmetega; samuti võib olla tegemist inimkaubanduse ohvriks langenud lastega jne.

2009. aasta juunis avaldatud komisjoni teatises⁴ esitati ELi lapse õiguste strateegia⁵ edasise arengukava ning teatas saatjateta alaealisi käsitleva tegevuskava koostamisest. Euroopa Ülemkogul 10. –11. detsembril 2009. aastal heakskiidetud Stockholmi programmiga⁶ tervitati komisjoni kavatsust koostada kõnealune tegevuskava, mille nõukogu peab heaks kiitma, ning milles ühendatakse omavahel ennetamist, kaitset ja toetatud tagasipöördumist hõlmavad meetmed⁷. Euroopa Parlament nõudis Stockholmi programmi käsitlevas resolutsioonis, et ELi tegevuskava peaks olema suunatud sellistele küsimustele nagu kaitse, lapse parimatele huvidele vastavate püsivate lahenduste leidmine ning koostöö kolmandate riikidega⁸.

Stockholmi programmis palutakse komisjonil „käsitleda praktilisi meetmeid, millega lihtsustatakse suure arvu ja rahvusvahelist kaitset mittevajavate saatjata alaealiste tagasipöördumist”. Analüüs näitab siiski, et lahendus ei saa piirduda ainult tagasipöördumisega, see oleks ainult üks paljudest valikuvõimalustest. Probleem on palju keerukam ja mitmemõõtmelisem ning liikmesriikide õigused saatjata alaealiste suhtes võetavate meetmete üle otsustades on selgelt piiritletud.

¹ Käesoleva dokumendi tähenduses tuleneb „saatjata alaealise” määratlus [nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punktist f](#).

² Kokkuvõtte ja riikide aruanded on kättesaadavad Euroopa rändevõrgustiku veebisaidil: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115>

³ Uurimuses ei osalenud Bulgaaria, Küpros, Taani, Luksemburg ja Rumeenia.

⁴ KOM(2009) 262.

⁵ KOM(2006) 367.

⁶ 17024/09, lk 68.

⁷ Vt ka „Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava”, KOM(2010) 171(lõplik).

⁸ P7_TA(2009)0090.

Komisjon asetab ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud tingimused esikohale kõikide saatjata alaealisi hõlmavate meetmete puhul. Varjupaigaküsimusi, rännet ja inimkaubandust käsitlevaid ELi õiguslikke ja rahalisi vahendeid kasutatakse juba otseselt või kaudselt saatjata alaealiste olukorra lahendamiseks ning laste õigusi kaitstakse. Ometi tuleks ELi sisest päritolu- ja transiidiriikidega tehtavat koostööd tõhustada ning ühtsust laiendada, et EL ja liikmesriigid oleksid suutelised pakkuma konkreetseid ja tõhusaid lahendusi. Seetõttu on vajalik ELi ühine lähenemisviis.

Kõnealuse ühise lähenemisviisi aluseks peaks olema ELi põhiõiguste hartas ja ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud lapse õiguste järgmine. Eriti tuleks arvesse võtta lapse parimate huvide põhimõtet, mis tuleks seada esikohale kõigis lapsi hõlmavates ametiasutuste võetavates meetmetes⁹. On oluline tagada, et kõik kaitset vajavad lapsed seda saavad ning et olenemata sisserändaja seisundist, kodakondsusest või taustast koheldakse kõik lapsi eelkõige ikka lastena¹⁰. Kõnealune lähenemisviis peaks toetuma nii liikmesriikide omavahelisele kui ka ELi ja päritolu- ning transiidiriikide vahelisele solidaarsusele ja jagatud vastutusele, samuti tõhustatud koostööle kodanikuühiskonna organisatsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Liikmesriikide¹¹ ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetud konsultatsioonide järel ning suunatud uurimuste alusel, milleks olid peamiselt Euroopa rändevõrgustiku¹² ja Põhiõiguste Ameti aruanded,¹³ tuvastati mitmed probleemid ning leiti nendele lahendused. Neid esitletakse tegevuskavas esimesena, sellele järgneb kolm peamist tegevussuunda: ennetamine, piirkondlikud kaitseprogrammid, vastuvõtmine ja püsivate lahenduste kindlaksmääramine. Laste kaitse ja laste parimate huvide põhimõte sisaldub igas meetmes.

2. ANDMED

Olukorda ei ole võimalik korralikult hinnata ega sobivaid lahendusi leida enne, kui antakse selge hinnang, mille aluseks on terviklikud, usaldusväärsed ja võrreldavad andmed.

Statistikamäärusega¹⁴ kehtestatakse liikmesriikidele kohustus edastada igal aastal andmed ainult selliste saatjata alaealiste kohta, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset. Kõnealuse piirangu tõttu puudub kõigi ELi territooriumile saabuvate saatjate alaealiste kohta ühtlustatud ja täielik statistika. Statistika peaks seetõttu hõlmama kõiki saatjata alaealisi.

Komisjon ja ametid¹⁵ juba toetavad kõnealust kava teemakohaste uurimustega. Sellised olemasolevad võrgustikud nagu Euroopa rändevõrgustik peaksid toetama liikmesriikide vahelist teabe- ja andmevahetust.

Päritolu- ja transiidiriikidega tõhusa koostöö välja arendamiseks on vaja rohkem teavet rändeteede ja kuritegelike võrgustike kohta. Andmeid on võimalik koguda koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega ja andmeid on võimalik süstemaatiliselt lisada

⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 24 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 3.

¹⁰ Harta artikkel 24 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 3.

¹¹ Sealhulgas vastused teabekogumisküsimustikule, nõukogu dokument 16869/09.

¹² Vt Euroopa rändevõrgustiku aruanne.

¹³ Avaldatud 30. aprill 2009, kättesaadav aadressil www.fra.europa.eu

¹⁴ Määrus (EÜ) nr 862/2007.

¹⁵ Põhiõiguste Amet, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (FRONTEX); Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet.

asjaomaste riikide rändeprofiilidesse. Lisaks sellele on FRONTEX kasutusele võtnud FRONTEXi riskianalüüsi võrgustiku ning on välja töötanud mitmetel ebaseaduslikku rännet käsitlevatel indikaatoritel põhineva andmekogumise vahendi. Kuritegevusega seoses on Europol oma tegevust juba tõhustanud.

Õigusloome hindamine ja õigusaktide rakendamine

- Komisjon teeb liikmesriikidele ettepaneku kasutada täiel määral ära statistikamäärusel põhinevat kehtivaid ja täiendavaid jaotusi, et koguda saatjata alaealiste kohta terviklikke andmeid. Kui nende meetmetega eesmärgini ei jõuta, tuleks nõutav teave koguda otse liikmesriikide ametiasutustelt.

Ametid ja võrgustikud

- EL ja liikmesriigid peaksid saatjata alaealisi käsitlevate andmete kogumise ja teabevahetuse parandamiseks kasutama olemasolevaid ameteid ja võrgustikke järgmiselt:
 - parandama märkimisväärselt Euroopa rändevõrgustiku ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti raames toimuvat liikmesriikidevahelist teabevahetust;
 - tugevdama FRONTEXi ja Europol'i rolli andmete kogumisel ning analüüsimisel, kasutades selleks olemasolevaid vahendeid, sealhulgas sisserände kontaktametnike kogutud teavet.
- FRONTEXit kutsutakse üles:
 - koostama FRONTEXi riskianalüüsi võrgustiku abil kogutud andmetel põhineva iga-aastase hinnangu, et liikmesriigid saaksid oma käsutusse ELi liikmesriikide välispiire ületavaid saatjata alaealisi käsitlevad riskianalüüsid;
 - määrama ühisoperatsioonide aruannetes kindlaks haavatavaid rühmi, näiteks saatjata alaealisi käsitlevad näitajad;
 - koostama saatjata alaealisi ähvardavate ohtude kohta kohandatud riskianalüüsi.
- Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametit kutsutakse üles:
 - koguma andmeid ja koostama päritoluriigi kohta teabekogumeid ning analüüse, hindamaks saatjata alaealiste kaitsmise vajadust, et oleks võimalik paremini toetada kvaliteetsete otsuste tegemist.
 - jälgima varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste olukorda eelkõige liikmesriikides, kus kõnealune probleem on kõige tõsisem.

Teavitamine

- Komisjon julgustab liikmesriike ja asjaomaseid ameteid ning võrgustikke parandama saatjata alaealisi käsitlevate andmete hõlmavust.
- Komisjon toetab saatjata alaealisi käsitleva osa lisamist peamiste päritolu- ja transiidiriikide rändeprofiilidesse.

3. EBATURVALISE RÄNDE JA INIMKAUBANDUSE ENNETAMINE – KOLMANDATE RIIKIDE KAITSESUUTLIKKUSE SUURENDAMINE

3.1. Ennetusmeetmed

Laste ebaturvalise rände ja inimkaubanduse ennetamine on esimene samm saatjata alaealiste probleemi tõhusal lahendamisel. Meetmed ja strateegiad tuleb kavandada vastavalt igale saatjata alaealiste rühmale (nt varjupaigataotlejad, inimkaubanduse ohvrid, töö või muul eesmärgil ELi territooriumile ebaseaduslikult sisenevad alaealised) ja/või päritoluriigile või -piirkonnale. Päritolu- või transiidiriigi osalemine on väga oluline. Samuti on tähtis kodanikuühiskonna organisatsioonide ja kohapeal tegutsevate rahvusvaheliste organisatsioonidega tehtav koostöö. Selline koostöö ei mõjuta saatjata alaealiste õigust taotleda ELis rahvusvahelist kaitset.

Eristada võib nelja peamist tegevussuunda. Esiteks peavad EL ja liikmesriigid jätkama selliste meetmete võtmist, millega ränne ja eelkõige saatjata alaealiste ränne integreeritakse arengukoostöösse ja teistesse olulistesse valdkondadesse, nagu vaesuse vähendamine, haridus, tervishoid, tööhõivepoliitika, inimõigused ning demokratiseerimine ja konfliktijärgne taastamistöö. Nii on võimalik lahendada rände algpõhjuseid ja luua laste päritolumaal selline kasvukeskkond, millega võimaldatakse neile head väljavaated isiklikuks arenguks ning tagatakse inimväärne elatustase.

Järgmised kaks tegevussuunda oleks võimalik seostada otse lastega ning nende isikutega, kes on või tõenäoliselt hakkavad lastega kontaktis olema. Päritolu- ja transiidiriikides tuleks edendada suunatud teadlikkuse tõstmise meetmeid ja koolitamist, et parandada inimkaubanduse võimalike ohvrite varajast tuvastamist ja kaitset. Kõnealused meetmed tuleks suunata laiemale avalikkusele ning samuti võimalikele ohvritele ja nende kogukondadele, õiguskaitseametnikele, piirivalvuritele ja muudele olulistele sidusrühmadele. Sarnased meetmed peaksid keskenduma ka laste ja nende perekondade teavitamisele ELi suunduva ebaseadusliku rändega seotud ohtudest, alternatiivsetest õpi-, koolitus- ja töövõimalustest päritoluriigis ning seaduslikest võimalustest õppida ELis. Ülejäänud meetmed võiksid hõlmata kohalikul tasandil tehtavat sihipärast tööd koolide kaudu ja koostöös päritolukogukondadega. Sisserände ja inimkaubandusega seotud küsimustes erikoolituse saanud töötajad võiksid hinnata ohte ja võtta meetmeid juba algetapis.

Päritoluriikides korraldatavatesse teadlikkuse tõstmise kampaaniatesse tuleks kaasata ka ELis elavad diasporaad. Samuti tuleks päritolukogukondade teavitamisel kasutada mitteametlikke teavitamiskanaleid, et oleks võimalik ümber lükata eksitavad kuulujutud elu kohta Euroopas. Arvestada tuleks ka päritoluriikide ajakirjanduse rolliga.

EL jätkab lastekaitseüsteemide arendamist, mille käigus seotakse omavahel kõik vajalikud sotsiaalvaldkondade teenused, mis võimaldavad ennetada lastele suunatud vägivada, ärakasutamist ning hooletussejätmist ja sellele reageerida, samuti toetada väljaspool oma perekondi elavaid lapsi ja osutada kaitset lasteasutustes elavatele lastele. EL jätkab ka sündide registreerimise süsteemi toetamist, mille abil tagatakse, et kõigil lastel on õiguslikult määratletud identiteet ning seega juurdepääs oma seaduslikele õigustele. Kõnealustel süsteemidel on laste kaitsmisel keskne roll.

Nimetatud meetmeid on võimalik toetada selliste ELi väliskoostöövahendite kaudu nagu kolmandate riikidega tehtavat rände- ja varjupaigalaast koostööd käsitlev temaatiline programm (edaspidi „temaatiline programm”), samuti geograafiliste vahendite kaudu nagu Euroopa Arengufond, ühinemiseelse abi rahastamisvahend, Euroopa naabus- ja

partnerlusinstrument ning arengukoostöö rahastamisvahendi geograafilised programmid. Tagada tuleks ELi asjaomaste sisemiste rahastute vahelise koostöö koordineerimine.

Rahastamine

ELi ja liikmesriikide väliskoostöövahenditel peaksid olema järgmised eesmärgid:

- Kõnealuseid vahendeid tuleks kasutada koordineeritult selliste projektide rahastamiseks kolmandates riikides, millega ennetatakse eaturvalist rännet ja lastega kauplemist, pakkudes eriti lastele kasutoovaid alternatiive nende päritoluriigis/-piirkonnas.
- Vahenditest tuleks koostöös päritoluriikide kesk- või kohalike ametiasutuste, kodanikuühiskonna ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahenditega rahastada järgmisi projekte:
 - ohustatud lastele suunatud teadlikkuse tõstmise programmid ning muud ennetavad meetmed kohalikul tasandil, koolis, kogukonnas ja perekondades;
 - töötajatele erikoolituse andmine peamistes päritolupiirkondades, et nad oleksid võimelised tuvastama ohuolukordi ning sekkuma perekondade ja kogukondade tasandil;
 - uurimuste rahastamine peamistes päritoluriikides, et paremini mõista põhjuseid, miks lapsed osalevad saatjata või saatjaga rändes.
- Vahenditega tuleks toetada meetmeid, mille eesmärk on kaitsta lapsi mistahes vägivalga või ärakasutamise vormi eest. Eelkõige toetatakse lastekaitse- ja sündide registreerimise süsteeme.

Suhted kolmandate riikidega

EL ja liikmesriigid:

- peaksid ELi ja kolmandate riikide vahelistes inimõigusi ja rännet käsitlevates dialoogides regulaarselt tõstatama lastekaitsega seotud küsimusi;
- peaksid süstemaatiliselt uurima võimalust lisada kolmandate riikidega sõlmitavatesse lepingutesse erisätted, mis käsitlevad saatjata alaealiste rännet ning võimaldavad koostööd ennetamise, perekonnaliikmete otsimise, tagasipöördumise või taasühendamise valdkonnas.

Inimkaubandusevastane võitlus

EL ja liikmesriigid:

- peaksid tõhustama inimkaubanduse lapsohvreid käsitlevaid meetmeid, aidates ja toetades kõnealuseid lapsi juba algetapis, suunates nad selliste küsimuste lahendamisele spetsialiseerunud ametiasutuste juurde riigis, kus nad leitakse. Selline abi peaks sisaldama vähemalt inimkaubanduse ohvreid käsitlevas direktiivis¹⁶ esitatud meetmeid.

¹⁶ Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ.

- suurendama kolmandate riikide suutlikkust võidelda inimkaubandusega ning kaitsta ja toetada saatjata alaealisi vastavalt laste parimatele huvidele ning rahvusvahelistele standarditele ja konventsioonidele, sõltumata lapse kodakondsusest;
- rakendama inimkaubandust käsitlevas meetmedokumendis sisalduvaid ennetusmeetmeid ja toetama inimkaubanduse vastast võitlust käsitlevaid piirkondlikke lepinguid.

Viisad ja teavitamine

- Liikmesriikide konsulaaresindused peaksid laste nimel esitatud viisataotlusi väga põhjalikult kontrollima.
- Komisjon lisab sisserändeportaali saatjata alaealiste kohta eraldi viite, et võimalikud sisserändajad saaksid asjakohast teavet.

3.2. Kaitseprogrammid kolmandates riikides

Alaealisi ei tohiks sundida rahvusvahelise kaitse taotlemiseks ohtlikule reisile ELi. See ei tohiks siiski piirata ELi kohustust osutada kaitset seda vajavatele isikutele. Seetõttu on oluline luua kaitseprogramme ja/või jätkata juba olemasolevate programmide rahastamist päritoluriikide läheduses.

Kooskõlas lapse õigusi käsitlevate ELi suunistega¹⁷ eeldab EL ka tulevikus, et temalt finantsabi saajad osutavad saatjata alaealistele kõrgtasemel kaitset ja tuge ning rahastatavad projektid hõlmavad vähemalt koolitust, tervishoidu ning teavitamist nende õigustest ja asjaomastest menetlustest.

EL ja liikmesriigid peaksid ka tulevikus hoolitsema järgmiste meetmete eest:

Rahastamine

- Rahastada tuleks meetmeid, mille eesmärk on osutada alaealistele varjupaigataotlejatele ja põgenikele kaitset ning tuge näiteks kuritegelike rühmituste poolse ärakasutamise ja sunniviisilise värbamise vastu.

Suhted kolmandate riikidega

- Kolmandaid riike tuleks toetada õigus- ja haldussuutlikkuse parandamisel, et nad suudaksid paremini tuvastada alaealisi varjupaigataotlejaid ja inimkaubanduse ohvreid. Toetada tuleks ka spetsiaalsete abiprogrammide loomist.
- Laste toetamist ja kaitsmist käsitlevad meetmed tuleks lisada piirkondlike kaitseprogrammide raamistikku. Kõnealuseid programme tuleks laiendada, et need hõlmaksid ka muid piirkondi, mis on olulised ELi suunduvate rändevoogude ja kaitsevajaduste seisukohast.

¹⁷ Laste õiguste edendamist ja kaitset käsitlevad ELi suunised, ELi nõukogu, *inimõigusi ja rahvusvahelist humanitaarõigust käsitlevad ELi suunised*, 2009.

4. VASTUVÕTMINE JA MENETLUSLIKUD TAGATISED ELIS

Alates hetkest, kui saatjata alaealine on jõudnud ELi välispiirile või territooriumile, tuleks püsivate lahenduste leidmiseni tema suhtes kohaldada vastuvõtumeetmeid ja menetluslikke tagatisi. Spetsialiseerunud kodanikuühiskonna organisatsioon tuleks kutsuda üles kogu menetluses aktiivsemalt osalema. Asjakohaseid meetmeid tuleb võtta selleks, et tagada sujuv üleminekuperiood nendele lastele, kes 18aastaseks (täisealiseks) saamise tõttu võivad ilma jääda kaitsest ja toetusest.

4.1. Algetapi menetlused ja kaitsega seotud tingimused

Asjaomased rännet käsitlevad ELi õigusaktid sisaldavad juba sätteid, millega tõhustatakse saatjata alaealiste kaitset. Kõnealused sätted on siiski kontekstipõhised, kuna neid kohaldatakse varjupaigataotlejate, põgenike, ebaseaduslikult riigis viibivate rändajate ja inimkaubanduse ohvrite suhtes. Samuti on erinev pakutava vastuvõtu ja toetuse tase. Mõnede liikmesriikide puhul kerkivad esile lisaprobleemid, kui tegemist on riikide piire ületavate juhtumite / transiiditsoonidega. Nendele võimalikele kaitstes tekkida võivatele lünkadele tuleb leida lahendus.

ELi õigusaktidega ei sätestata kohustust määrata saatjata alaealisele esindaja kohe, kui ametiasutused saatjata alaealise avastavad, st enne asjaomaste sätete kohaldamise algust. Esindamine on selgesõnaliselt sätestatud ainult varjupaigataotlejate puhul. Kuigi tagasisaatmise direktiivi, ajutise kaitse direktiivi, inimkaubanduse ohvreid käsitleva direktiivi¹⁸ ning asjaomaste rahvusvaheliste õigusaktidega¹⁹ sätestatakse saatjata alaealistele olulised kaitsemeetmed, on liikmesriikidele jäetud tõlgendusruumi. Lisaks sellele puudub üksmeel esindajate volituste, kvalifikatsiooni ja ülesannete küsimuses. Saatjata alaealisi tuleks teavitada nende õigustest ja neil peaks olema võimalus kasutada olemasolevaid kaebuste esitamise ja järelevalvemehhanisme.

Iga kord, kui avastatakse saatjata alaealine, tuleks nad täiskasvanutest eraldada, et neid kaitsta ning katkestada nende suhted inimkaubitsejate või ebaseaduslikult üle piiri toimetajatega ning ennetada nende (uuesti) ohvriks langemist. Kaitse, nagu ka alaealise seisundi klassifitseerimine, on esmatähtis alates algetapist, kuna see aitab kaasa kõige rohkem abi vajavate alaealiste tuvastamisele. Lapselt tema isiku tuvastamiseks ja perekonnaliikmete otsimiseks vajalike andmete saamiseks ning tagamaks, et saatjata alaealised ei lahkuks oma majutuskohast, ja inimkaubitsejate ning ebaseaduslikult üle piiri toimetajate tuvastamiseks ning neile süüdistuse esitamiseks, on hädavajalik kohaldada õigusaktides ette nähtud erinevaid meetmeid ning võita lapse usaldus.

Saatjata alaealistele tuleks alati võimaldada nõuetekohane majutus ning neid tuleks kohelda viisil, mis on kooskõlas nende parimate huvidega. Juhul kui erandkorras on põhjendatud laste kinnipidamine, tuleb seda viimase abinõuna kohaldada ainult võimalikult lühikest aega ning võttes arvesse lapse parimaid huve.

Teiseks oluliseks probleemiks on ametiasutuste hoolde usaldatud saatjata alaealiste kadumine. Osad neist langevad (uuesti) inimkaubitsejate kätte, teised üritavad saada kontakti oma

¹⁸ Direktiivid 2008/115/EÜ, 2001/55/EÜ ja 2004/81/EÜ.

¹⁹ ÜRO lapse õiguste komitee määras ÜRO lapse õiguste konventsioonist tulenevad saatjata alaealiste kohtlemist käsitlevad rahvusvahelised eeskirjad kindlaks üldise märkusega nr 6 (2005) saatjata laste kohtlemise kohta väljaspool päritoluriiki.

perekonnaliikmete või kogukondadega teistes liikmesriikides ja/või satuvad tööle varimajandusse ja elama kehvadesse elutingimustesse.

Õiguslikud meetmed

- EL peaks kasutusele võtma senisest rangemad saatjata alaealiste kaitset käsitlevad nõuded, viima lõpule varjupaigaõigustiku²⁰ läbivaatamist käsitlevad läbirääkimised ning võtma vastu inimkaubandust²¹ ja laste seksuaalset ärakasutamist²² käsitlevad ulatuslikuma reguleerimisalaga õigusaktid.
- Komisjon tagab, et ELi õigusakte rakendatakse korrektselt ja et mõjuhinnangu alusel hinnatakse, kas teatavaid sätteid tuleb muuta või võtta kasutusele uus säte, milles esitatakse kõik saatjata alaealiste suhtes kohaldatavad, näiteks vastuvõtmist ja toetamist käsitlevad ühtsed tingimused, mis hõlmavad eestkostet, õiguslikku esindatust, juurdepääsu majutusele ja hoolekandele, esimesi intervjuusid, koolitust ja piisavat tervishoiuteenust jne.

Teabeanalüüs ja -vahetus

- EL peaks hindama erinevaid kogemusi, mida on saadud alaealiste kadumise vastu võitlemisel ja edendama parimaid tavaid.
- Liikmesriike kutsutakse üles:
 - kasutama kõigepealt Schengeni infosüsteemis antud võimalust avaldada kadunud isiku kohta hoiatusteade selliste juhtumite puhul, kus saatjata alaealine on põgenenud või oma asukohast lahkunud;
 - kaaluma selliste läbivaatamismehhanismide kasutuselevõttu, millega oleks võimalik kontrollida eestkoste kvaliteeti, ja tagama, et lapse parimad huvid oleksid esindatud kogu otsuste tegemise protsessi vältel ning eelkõige vältima kuritarvitamist.

Ametid

- Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametit kutsutakse üles korraldama koolitusi ja töötama välja parimaid tavaid, mida kohaldatakse vastuvõtutingimuste, varjupaigamenetluste ja saatjata alaealiste integreerimise suhtes.

²⁰ Ettepanekuga muudetakse järgmisi õigusakte: nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded; KOM(2008)815, komisjoni määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, KOM(2008)820; nõukogu määrus (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil, KOM(2008)825; nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM(2009)554 ja nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta, KOM(2009)551.

²¹ Ettepanek direktiivi kohta, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja selle vastast võitlust ning ohvrite kaitset ja millega tunnistatakse kehtetuks raamotsus 2002/629/JSK, KOM(2010)95 (lõplik).

²² Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, milles käsitletakse laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lapsporno vastast võitlust ja millega tunnistatakse kehtetuks raamotsus 2004/68/JSK, KOM(2010)94 (lõplik).

- FRONTEXit kutsutakse üles:
 - lisama piirivalvurite koolitusprogrammi spetsiaalne koolitusmoodul eriti tundlike olukordade tuvastamiseks, mis on seotud saatjata alaealistega, näiteks inimkaubanduse ohvriks langenud alaealistega;
 - lisama kolmandate riikidega sõlmitavatesse kokkulepetesse eraldi punkt haavatavate rühmade, sealhulgas saatjata alaealiste kohta;
 - osutama tehnilist abi kolmandate riikide piirivalve eest vastutavatele ametiasutustele selliste piiridel võetavate meetmete tarbeks, mis on seotud saatjata alaealistega.

Rahastamine

Komisjon teeb järgmist:

- kasutab olemasolevaid vahendeid tõhusalt eestkostjate Euroopa võrgustiku toetamiseks, parimate tavade vahetamiseks ning suuniste, ühtse koolitus- ja õppekava väljatöötamiseks jne.
- rahastab liikmesriikide meetmeid saatjata alaealiste erivajadustele vastavate vastuvõturuumide loomisel, kui liikmesriik täidab abikõlblikkuse tingimused.

4.2. Vanuse kindlaksmääramine ja perekonnaliikmete otsimine

Vanuse kindlaksmääramine on väga oluline, kuna selle alusel antakse alaealistele mitmeid ELi õigusaktidest tulenevaid menetluslikke ja õiguslikke tagatisi. Lisaks sellele on vanuse kindlaksmääramine ettenähtud andmekaitsetingimustes, kui saatjata alaealist käsitlevaid andmeid salvestatakse sellistesse andmebaasidesse nagu EURODAC.

Vanuse kindlaksmääramise menetlused ja meetodid on erinevad ning nende usaldusväärsus ja proportsionaalsus tekitab sageli kahtlusi. Kaebuse esitamise võimalus ei ole alati tagatud²³. Nagu asjatundjad on rõhutanud, peab eestkostja kogu menetluse käigus kohal viibima ning lapsi tuleb kohelda lastena seni, kuni nende täisealisust ei ole tõendatud.

Perekonnaliikmete otsimine on perekondade ühtsuse säilitamisel keske tähtsusega. See on seotud ka ELi asjaomaste õigusaktides sätestatud kohustustega: alaealine võib riigist lahkuda ainult juhul, kui ta saadetakse tagasi tema perekonnaliikme või määratud eestkostja juurde või naasmisriigi vastuvõtuasutusse. Perekonnaliikmete otsimine tekitab liikmesriikidele suuri probleeme.

- Komisjon koostab parimate tavade suunised koostöös teadus- ja õigusasjatundjate ning Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametiga, kes valmistab ette vanuse kindlaksmääramist käsitlevad tehnilised dokumendid.
- Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametit kutsutakse üles korraldama vanuse kindlaksmääramist käsitlevaid koolitusi, lisama Euroopa varjupaigalaasesse koolituskavva uue koolitusmooduli ja koostama parimate tavade käsiraamatu.

²³ Vt Euroopa rändevõrgustiku aruanne.

- Liikmesriigid peaksid hakkama kasutama viisainfosüsteemi kohe, kui see kasutusele võetakse, et kontrollida saatjata alaealiste isikut, kui nad on vastavalt viisainfosüsteemi määruse²⁴ artikli 19 tingimustele registrisse kantud.
- Komisjon teeb järgmist:
 - toetab liikmesriikide vastastikust abi perekonnaliikmete otsimisel riikides, kus üks liikmesriik on loonud selleks toimiva võrgustiku;
 - edendab vanuse kindlaksmääramise ja perekonnaliikmete otsimise ühist lähenemisviisi (st parimate tavade suunised), mis hõlmavad ka seda, kuidas läheneda kõnealustele küsimustele kaebuste korral.

5. PÜSIVATE LAHENDUSTE LEIDMINE

Püsivaid lahendusi otsides tuleks anda individuaalne hinnang lapse parimatele huvidele. Lahenduseks võiks olla:

- tagasisaatmine ja reintegreerumine päritoluriiki;
- rahvusvahelise kaitse alla võtmine või muu õigusliku seisundi andmine, mis võimaldab alaealisel edukalt integreeruda elukohaliikmesriiki;
- ümberasustamine.

- Pädev ametiasutus peaks lapse tulevikku käsitleva otsuse tegema võimalikult kiiresti, (võimalusel 6 kuu jooksul), võttes arvesse kohustust proovida leida üles perekonnaliikmed, uurida muid võimalusi lapse integreerimiseks koduühiskonda ning hinnata, milline lahendus on lapse huvides kõige parem.

5.1. Tagasisaatmine ja reintegreerimine päritoluriiki

On tõenäoline, et paljudel juhtudel on lapse parimates huvides taasühendada ta oma perega ning kasvada üles tema enda sotsiaalses ja kultuurikeskkonnas. Seda arvesse võttes tuleks liikmeriike julgustada töötama koos kolmandate päritoluriikidega välja uuenduslikke partnerluslahendusi näiteks erinevate haridus- ja koolitusmeetmete rahastamise kaudu. Tagasipöördumine on siiski ainult üks võimalus ning otsuse tegemisel tuleb lapse parimad huvid alati esikohale tõsta. Eelistada tuleb vabatahtlikku tagasipöördumist.

Tagasisaatmise direktiiv²⁵ hõlmab mitmeid alaealistega seotud siduvaid õiguslikke tagatiseid, mis tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta 2010. aasta detsembriks. Selle tulemusena paraneb olukord märgatavalt mitmes liikmesriigis. Sellegipoolest esineb ELi õiguses teatavaid saatjata alaealiste kaitsega seotud lünki. Probleemiks on eelkõige see, et liikmesriigid võivad direktiivi kohaldusalast välja jätta sellised kolmandate riikide kodanikud, kes on kinnipeetud seoses välispiiri ebaseadusliku ületamisega. Seetõttu ei hõlma kõnealuse direktiivi õiguslikud tagatised sellesse rühma kuuluvaid saatjata alaealisi. Liikmesriigid peavad siiski järgima

²⁴ Määrus (EÜ) nr 767/2008.

²⁵ Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ.

riiklikes õigusaktides, ELi põhiõiguste hartas, ÜRO lapse õiguste konventsioonis ja Euroopa Nõukogu dokumentides sätestatud tagatise ja põhiõigusi. Olukorda tuleks täpsemalt uurida.

Kuigi varjupaigataotlejatele pakutava eestkoste ja tagasisaatmismenetluse käigus antav abi on erinevad, tuleb arvesse võtta vajadust tagada abi järjepidevus varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlustes. ELi tagasivõtmislepingud hõlmavad täielikult ka alaealisi. Kuna lepinguid tuleb kohaldada vastavalt ELi õigustikus sätestatud tagatistele, ei hõlma need eraldi sätteid alaealiste kaitse kohta.

Abi andmine alaealistele peaks olema järjepidev ja stabiilne protsess, mis peaks hõlmama ka abi tagasisaatmise hetkel ning selle järel. Tagasisaatmine peab alati toimuma turvalisel, lapsele sobilikul ja sootundlikul viisil. Sellega seoses tuleb tagada, et alaealised pöörduvad tagasi kõiki rahvusvahelisi eeskirju järgides ning, et nad sulanduvad probleemideta oma kodusse keskkonda. Palju tuleb teha kohalikul tasandil, et veenda perekondi ja kogukondi alaealist positiivselt vastu võtma ning vältida nende häbimärgistamist ja uuesti inimkaubanduse ohvriks langemist. Seda on võimalik saavutada harivatel üritustel või koolitustel osalemise võimaldamise kaudu ning aidates päritoluriikidel olemasolevate finantsvahendite kaudu pakkuda lastele ja noortele inimestele õpi- ja töövõimalusi. Reintegratsiooni tuleks jälgida, et oleks tagatud uute võimalike probleemide tekke ennetamine.

Meetmeid, mille eesmärk on täita tagasisaatmise direktiivis sisalduvaid, alaealisi käsitlevaid sätteid, on Euroopa tagasisaatmisfondi raames abikõlblikud²⁶. Kolmandate riikide toetamine saatjata alaealiste probleemi lahendamisel on jätkuvalt ka temaatilise programmi prioriteediks. Liikmesriigid ja kolmandad riigid peaksid kõnealuseid vahendeid sihtotstarbelisemalt kasutama.

Komisjon teeb järgmist:

Rahastamine

- seab esikohale saatjata alaealistele suunatud meetmete rahastamise tagasisaatmisfondist ja temaatilisest programmist. Rahastatakse näiteks:
 - projekte, mis hõlmavad tagasisaatmisele järgnevat järelevalvet eelkõige selliste laste puhul, kes on langenud inimkaubanduse ohvriks;
 - laste ja vanemate taasühendamist liikmesriikides ja päritoluriikides teostatud perekonnaliikmete otsingute kaudu;
 - perekondade ja kogukondade reintegratsiooni toetamise kaudu;
 - päritoluriigi ametiasutuste toetamist tagasisaatmise juhtimisel, koolituskeskuste loomisel, perekondade ja tagasisaadetud alaealiste toetamisel, inimkaubanduse ohvriks langenud isikute kaitsmisel ja uuesti ohvriks langemise ennetamisel, jne;
 - uurimusi ja teadustööd;
 - selliste projektide ja meetmete toetamist, millega luuakse päritoluriikides kõigile alaealistele avatud õpi- ja koolitusvõimalusi.

²⁶

Vt dokument SOLID 2008–21.

Õiguslik järelevalve

- Koostatakse uurimus liikmesriikide olemasolevatest tavadest ja õigusaktidest, mis käsitlevad saatjata alaealiste tagasisaatmist ning tagasivõtmislepingute kohaldamisalasse kuuluvate saatjata alaealiste olukorda.
- Edendatakse lapsesõbralike parimate tavade järgmist liikmesriikides.

5.2. Rahvusvahelise kaitse seisund või muu õiguslik seisund ja saatjata alaealiste integratsioon

Saatjata alaealistele võib ELi õigusaktides sätestatu kohaselt omistada põgeniku või täiendava kaitse seisundi. Arvestades nende eriti haavatavat olukorda on oluline võtta meetmeid, et toetada nende integreerimist vastuvõtvasse ühiskonda. Asjaomaseid meetmeid oleks võimalik rahastada Euroopa Pagulasfondist.

ELi õigusaktides ja strateegiates ei arvestata nende alaealiste olukorda, keda ei saa tagasi saata, seega otsustatakse elamisloa andmine perekondlikel, inimlikel või muudel põhjustel riiklike õigusaktide alusel. Juhul kui tagasisaatmine ei ole võimalik või kui asukohariiki integreerimist peetakse lapse huvides kõige paremaks lahenduseks, tuleks saatjata alaealisele omistada selline õiguslik seisund, millega tagatakse talle vähemalt samad õigused ja kaitse nagu varemgi, lisaks tuleb leida sobilik majutus. Alaealisi tuleks toetada nende edukal integreerumisel vastuvõtvasse ühiskonda.

Rahastamine

Liikmesriike kutsutakse üles kasutama võimalikult palju ära Euroopa Tagasipöördumisfondi ja kolmandate riikide kodanike integreerimise Euroopa fondi olemasolevaid rahastamisvõimalusi.

- Komisjon teeb järgmist:
 - tõhustab nimetatud fondide iga-aastastes töökavades ühenduse meetmete prioriteete kindlaks määrates saatjata alaealistega seotud meetmeid;
 - arutleb, kuidas alates 2014. aastast paremini hõlmata saatjata alaealiste mõõdet rändealduse valdkonna järgmise perioodi finantsvahendites;
 - rahastab õiguslikku seisundit omavate saatjata alaealistega seotud integratsiooniprojekte, pöörates erilist tähelepanu programmidele, millega toetatakse lastele suunatud vägivalda või inimkaubanduse ohvrite toibumist.

Poliitika kujundamine

- Saatjata alaealiste küsimusele tuleks leida lahendus ELi ja liikmesriikide integratsioonipoliitika raames, näiteks parimate tavade vahetamise ja arendamise jne kaudu.
- Komisjon teeb järgmist:
 - võtab uues rändajate integratsiooni käsitlevas ELi tegevuskavas arvesse saatjata alaealiste olukorrast tulenevaid väljakutseid;
 - uurib saatjata alaealiste erilist olukorda kavandatavas uurimuses selliste ELis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike kohtlemise kohta, keda ei saa ajutiselt tagasi saata, ning hindab, kas oleks vajalik koostada ühtne raamistik selliste saatjata alaealiste kohta, keda ei ole võimalik tagasi saata.

5.3. Ümberasustamine

Kolmandates riikides põgenikena viibivate saatjata alaealiste ümberasustamine ELi võib pärast lapse parimate huvide põhjalikku kaalumist ja muu püsiva lahenduse puudumisel samuti asjakohaseks osutuda²⁷. Selliste hinnangute andmisel teevad liikmesriigid jätkuvalt tihedat koostööd ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga ja asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

- Komisjon kutsub liikmesriike üles kasutama ümberasustamist käsitlevate meetmete puhul võimalikult palju ära Euroopa Tagasipöördumisfondi olemasolevaid rahastamisvõimalusi.
- Komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama, et kavandatava ELi ühise ümberasustamisprogrammi rakendamisel võetakse arvesse alaealiste erivajadusi.

²⁷ KOM(2009) 447.

6. KOKKUVÕTE

Käesoleva tegevuskava eesmärk on leida konkreetne lahendus märkimisväärsel arvul ELi territooriumile saabunud saatjata alaealistest tulenevatele probleemidele, pidades samal ajal täielikult kinni lapse õigustest ja lapse parimate huvide põhimõttest. Tegevuskava tuleks vaadelda pika protsessi lähtepunktina ning selle rakendamine sõltub kõigi sidusrühmade – ELi institutsioonide ja ametite, liikmesriikide, kolmandate riikide ja kodanikuühiskonna – toetusest ja tööpanusest. Tulevastel aastatel kavandatakse täiendavaid meetmeid ning võimalik on ka uute uurimuste, analüüside ja mõjuhinnangute teostamine.

Komisjon esitab tegevuskava rakendamist käsitleva aruande 2012. aasta keskel ja uuesti 2015. aastal ning võib vajadusel kavandada tegevuskava läbivaatamist ja/või täiendavate meetmete võtmist.