



Bryssel 2.8.2013
COM(2013) 567 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäviin lapsiin sovellettavista vaatimuksista

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäviin lapsiin sovellettavista vaatimuksista

1. JOHDANTO

Jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta 28 päivänä toukokuuta 2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 444/2009¹, jäljempänä 'asetus', otettiin käyttöön periaate "yksi henkilö – yksi passi". Tämän periaatteen mukaan myönnettävien passien ja matkustusasiakirjojen on oltava henkilökohtaisia asiakirjoja eikä minkäänlaisia seuruepasseja saa enää myöntää. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) suositteli periaatteen käyttöönottoa jo vuonna 1997. Se katsoi matkustuksen olevan turvallisempaa, jos jokaisella henkilöllä, myös lapsilla, on oma passi².

Tällä kertomuksella täytetään asetuksen 1 artiklassa säädetty velvoite, jonka mukaan "komissio antaa kertomuksen yksin tai saattajan kanssa matkustavia ja jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäviä lapsia koskevista vaatimuksista viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2012 ja tekee tarvittaessa aiheellisia aloitteita jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien lasten suojelua koskeviin sääntöihin sovellettavan yhteisen lähestymistavan varmistamiseksi". Tämä asiakirja perustuu komission teettämään laajaan tutkimukseen, jäljempänä 'tutkimus'³, EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Schengen-alueeseen assosioituneiden maiden⁴ lainsäädännöstä ja käytännöistä, jotka koskevat ulkorajat⁵ – yksin tai saattajan kanssa – ylittäviä lapsia⁶, jotka ovat EU:n jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden kansalaisia. Kertomuksessa käsitellään (nimenomaisesti) *laillisesti* ulkorajat ylittävien lasten tarkastamista.

2. PERIAATTEEN "YKSI HENKILÖ – YKSI PASSI" TÄYTÄNTÖÖNPANO

Suurin osa jäsenvaltioista on noudattanut tätä periaatetta jo vuosia. Asetuksessa kuitenkin säädettiin siirtymäkaudesta, jonka kuluessa jäsenvaltioiden tuli panna periaate täytäntöön 26. kesäkuuta 2012 mennessä niin, että se ei "vaikuta asiakirjan alkuperäiseen kelpoisuuteen asiakirjan haltijan osalta".

Viimeksi mainittu säännös merkitsee seuraavaa:

- Kaikki EU:n kansalaisten passit saa myöntää 26. kesäkuuta 2012 alkaen ainoastaan henkilökohtaisina asiakirjoina.

¹ EUVL L 142, 6.6.2009, s. 1.

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

³ Tutkimuksen teki Ramboll-EurAsylum-yhteenliittymä ulkorajarahaston alaisuudessa. Loppuraportti on luettavissa Euroopan komission sisäasioiden pääosaston verkkosivustossa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm. Siinä käsitellään useita rajat ylittäviä lapsia koskevia kysymyksiä. Tässä kertomuksessa keskitytään kuitenkin ydinkysymyksiin, kuten periaatteesta "yksi henkilö – yksi passi" aiheutuviin vaikutuksiin.

⁴ Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.

⁵ Sisärajoilta puuttuvien rajatarkastusten vuoksi ja asetuksen 1 artiklan perusteella tässä kertomuksessa ei käsitellä lasten liikkumista Schengen-alueella, vaikka komissio tietääkin, että myös Schengen-alueella esiintyy lapsikauppaa ja lapsikaappauksia.

⁶ Tässä kertomuksessa lapseksi katsotaan jokainen alle 18-vuotias ihminen YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti.

- Tämän päivämäärän jälkeen kaikilla lapsilla on ikään katsomatta oltava oma EU:n jäsenvaltion passi, eikä pelkkä vanhempien passiin tehty merkintä enää oikeuta matkustamiseen.
- Vanhemman passi pysyy voimassa haltijan osalta myös 26. kesäkuuta 2012 jälkeen, vaikka se sisältäisi myös lasten nimet.

Eräät jäsenvaltiot olivat kuitenkin ymmärtäneet siirtymäkauden eri tavalla ja väittivät, että niillä oli yhä oikeus myöntää passeja, joihin on merkitty lasten nimet (niin kutsuttu seuruepassi) 26. kesäkuuta 2012 asti ja että passit olisivat voimassa myös lasten osalta koko passin voimassaoloajan.

Komissio korosti asiasta vastaavassa neuvoston työryhmässä, että tällainen tulkinta on säännöksen tavoitteen ja kolmevuotisen siirtymäkauden puitteiden vastainen.

Komissio antoi lisää ohjeita 14. joulukuuta 2012 antamassaan suosituksessa⁷ rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laadittua, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettua yhteistä rajavartijan käsikirjaa (Schengen-käsikirja) koskevan suosituksen (K(2006) 5186 lopullinen)⁸ muuttamisesta.

Komissio korostaa, että asetus ei koske Irlantia eikä Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä sitä sovelleta kolmansien maiden myöntämiin passeihin. Suosituksessa muistutetaan, että Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY⁹ säännöksiä on noudatettava. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan¹⁰ mukaan henkilökohtaisen passin puuttuminen vanhempien passiin merkityltä lapselta ei automaattisesti johda maasta poistumisen tai maahanpääsyn epäämiseen jäsenvaltiossa. Lapsen merkitseminen vanhempien passiin voitaisiin katsoa ”keinoksi todistaa, että heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen”.

Suuressa osassa jäsenvaltioita periaate ”yksi henkilö – yksi passi” luotiin vuosia sitten kansallisen lainsäädännön pohjalta. Vain harvat jäsenvaltiot lykkäsivät seuruepassien täydellisen lakkauttamisen 26. kesäkuuta 2012 asti.

Jäsenvaltiot eivät ole raportoineet ongelmista periaatteen käyttöönotossa, eikä niitä havaittu myöskään käyttöönottoa koskevassa tutkimuksessa. Tutkimuksessa kävi ilmi, että tärkeimmät sidosryhmät ja varsinkin rajavartijat, kansalliset viranomaiset ja lastensuojelujärjestöt ovat ottaneet periaatteen ”yksi henkilö – yksi passi” hyvin vastaan. Useimmat niistä katsovat, että periaatteen soveltaminen on tehnyt lasten liikkumisesta turvallisempaa ja nopeuttanut rajan ylittämistä, sillä rajavartijat voivat nyt todeta, että lapsi todella on passiin merkitty henkilö.

⁷ K(2012) 9330 lopullinen.

⁸ K(2006) 186 lopullinen.

⁹ EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹⁰ ”Jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja tai mahdollisesti tarvittavaa viisumia, asianomaisen jäsenvaltion on ennen maahanpääsyn epäämistä annettava näille henkilöille kaikin kohtuullisin tavoin mahdollisuus hankkia tarpeelliset asiakirjat tai saada ne toimitetuksi heille kohtuullisessa määräajassa, tai vahvistaa tai osoittaa muilla keinoin, että heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

Joissakin tapauksissa lapsi oli hankalaa yhdistää huoltajaansa, jos heillä oli eri sukunimet. Siksi useat sidosryhmät, muun muassa Frontex, kannattavat huoltajia tai laillisia holhoojia koskevien tietojen merkitsemistä lapsen passiin¹¹.

3. LAPSIIN SOVELLETTAVAT RAJOJEN YLITTÄMISTÄ KOSKEVAT LAIT JA KÄYTÄNNÖT

Periaate ”yksi henkilö – yksi passi” on vain yksi vaatimuksista, joilla pyritään tekemään lasten rajan ylittämistä turvallista, suojelemaan heidän oikeuksiaan ja torjumaan lapsikaappauksia ja lapsikauppaa. Unionin tasolla ja kansallisella tasolla on useita muita niihin liittyviä säännöksiä ja menettelyjä. Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus tärkeimpiin säännöksiin ja käytäntöihin.

3.1. Unionin tason lainsäädäntö ja käytännöt

Schengen-alueen ulkorajat ylittäviin lapsiin sovellettavat tärkeimmät säännökset on eritelty henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä annetussa asetuksessa (EY) N:o 562/2006¹², jäljempänä ’**Schengenin rajasäännöstö**’, ja sen liitteissä¹³. Sen lisäksi, että ”rajavartijoiden on kiinnitettävä erityistä huomiota alaikäisiin”, Schengenin rajasäännösten liitteessä VII olevassa 6 kohdassa eritellään, että rajavartijan on tarkastettava, onko lapsen seurassa matkustava aikuinen lapsen huoltaja. Näin on toimittava erityisesti silloin, kun lapsi on vain yhden aikuisen seurassa tai kun on syytä epäillä, että lapsi on viety luvottomasti lailliselta holhoojaltaan. Kun on ”vakavaa syytä epäillä” näin olevan, rajavartijoiden on suoritettava lisätutkimuksia. Kun kyseessä on yksin matkustava lapsi, rajavartijan on tarkastettava perusteellisesti lapsen asiakirjat.

Lisäksi **rajavartijan käsikirjan**¹⁴ toisen osan 1 jakson 3.7 kohdassa määrätään, että jos on aihetta epäillä lapsen lupaa ylittää ulkoraja, rajavartijan on otettava yhteyttä sen Schengenmaan kansalliseen yhteyspisteeseen¹⁵, jonka kansalainen tai asukas lapsi on. Jos tietojen perusteella herää epäily kaappauksesta tai luvottomasta maastapoistumisesta, rajavartija voi estää lapsen poistumisen maasta tai kerätä kaiken saatavissa olevan tiedon lapsen ja hänen seurassaan olevan henkilön määränpästä.

Schengen-alueelle tulevia viisumivelvollisia kolmansien maiden kansalaisia koskevat menettelyt ja ehdot on vahvistettu yhteisön viisumisäännösten laatimista koskevassa asetuksessa (EY) N:o 810/2009¹⁶, jäljempänä ’**viisumisäännöstö**’. Lasten viisumihakemusten on oltava huoltajan tai laillisen holhoojan allekirjoittamia. Viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditun käsikirjan¹⁷, jäljempänä ’**viisumisäännöstökäsikirja**’, mukaan konsulaattien on varmistettava, että lapsen puolesta viisumia hakeva henkilö on lapsen huoltaja tai laillinen holhooja. Alle 18-vuotiaan viisumihakemukselle on aina saatava huoltajan tai laillisen holhoojan lupa riippumatta

¹¹ Tämä ajatus tuotiin esiin myös asetusta koskevassa keskustelussa. Siitä kuitenkin luovuttiin eri syistä, esimerkiksi sellaisen säännöksen oikeusperustan vuoksi (katso myös 5.1 kohta).

¹² EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1.

¹³ Erityisesti liite VII: Eräitä henkilöryhmiä koskevat erityisjärjestelyt.

¹⁴ Komission suositus rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laaditusta, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä rajavartijan käsikirjasta (Schengen-käsikirjasta) (K(2006) 5186 lopullinen), sellaisena kuin se on muutettuna komission suosituksella K(2008) 2976 lopullinen.

¹⁵ Alaikäisiä koskeviin neuvotteluihin tarkoitetut kansalliset yhteyspisteet on lueteltu käsikirjan liitteessä 37.

¹⁶ EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1.

¹⁷ Komission päätös K(2010) 1620 lopullinen, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2010, viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditusta käsikirjasta.

asuinmaan täysi-ikäisyysrajasta. Konsulaattien on myös tarkistettava, että lasta ei ole viety luvattomasti lailliselta huoltajaltaan. Kun lapsen luvatonta viemistä epäillään, konsulaatin on käynnistettävä kaikki tarvittavat tutkimukset sen estämiseksi.

Käytännössä **Frontex** suoritti EU:n tasolla marras–joulukuussa 2010 lasten laitonta maahantuloa koskevan yhteisen operaation (Agelaus 2010). Operaatio toteutettiin 42 lentokentällä eri puolilla Eurooppaa, ja sen tavoitteena oli tiedottaa lasten laittomasta liikkumisesta maasta toiseen. Marraskuussa 2011 Frontexin johtaman usean eri viraston Hammer-yhteisoperaation painopisteenä oli niin ikään lapsikauppa. Aiheesta laadittiin myös toimintaa koskevat suuntaviivat. Suuntaviivoissa korostetaan, että lapsen edun on aina oltava etusijalla ja että *palauttamiskiellon* periaatetta on noudatettava. Ne sisältävät ohjeellisen luettelon lapsikaupan indikaattoreista ja niissä todetaan, että jos on viitteitä siitä, että lapsi saattaa olla vaarassa, rajavartijoiden on suoritettava tarkempi tarkastus (niin kutsuttu toisen linjan tarkastus). Suuntaviivoissa on myös lasten kanssa kommunikointia koskevia hyödyllisiä ohjeita. Vuonna 2011 Frontex kehitti rajavartijoille ihmiskaupan vastaisen koulutuspaketin. Koulutusmateriaali sisältää osioita, joissa käsitellään lasten tarpeita ja heitä koskevia erityistilanteita.

3.2. Kansallisen tason lainsäädäntö ja käytännöt

Kansallisissa lainsäädännöissä ja käytännöissä on hyvin vähän rajat ylittäviä lapsia koskevia konkreettisia vaatimuksia.

Eräs tärkeä lasten suojelun väline on **huoltajan suostumuksen vaatiminen**. Useimmissa jäsenvaltioissa suostumusta edellytetään jo passia haettaessa. Joissakin jäsenvaltioissa¹⁸ edellytetään, että yksi huoltaja tai laillinen holhooja antaa kirjallisen luvan tai täyttää hakemuslomakkeen. Jotkin jäsenvaltiot¹⁹ vaativat kummankin huoltajan kirjallisen luvan. Toisissa jäsenvaltioissa²⁰ yhden huoltajan on oltava paikalla hakumenettelyn aikana, kun taas toisissa jäsenvaltioissa²¹ – periaatteessa – kummankin huoltajan on oltava paikalla.

Erityisesti epäilyttävissä tapauksissa useimpien jäsenvaltioiden rajavartijat varaavat Schengenin rajasäännösten liitteen VII mukaisesti itselleen oikeuden pyytää nähtäväksi muita asiakirjoja, joiden perusteella lapsen ja hänen seurassaan olevien aikuisten välinen suhde voidaan selvittää. Käytännössä tämä yleensä tarkoittaa **huoltajan lupaa**, jossa huoltaja tai huoltajat antavat lapselle luvan poistua maasta tai saapua maahan. Lähestymistavasta riippuu, edellytetäänkö lupaa unionin kansalaisilta²², oman maan kansalaisilta²³ vai lapsilta, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia²⁴. Muutamassa jäsenvaltiossa tietyt viranomaiset myöntävät luvan oman maan kansalaisille, kun taas useimmissa jäsenvaltioissa ei ole erityistä lupaviranomaista tai huoltajien lupaan sovellettavaa asiakirjamallia. Myös luvan aitouden varmistamista ja/tai luvan kääntämistä koskevat säännöt ja käytännöt vaihtelevat.

Tietyissä olosuhteissa lapsen laillisen holhoojan tai laillisten holhoojien myöntämän luvan aitous voidaan varmistaa **tarkastamalla huoltajuusjärjestelyt** rajalla. Monissa jäsenvaltioissa rajavartijoiden on vaikea saada tietoja huoltajuusjärjestelyistä etenkin lyhyellä

¹⁸ Esimerkiksi Tšekki, Viro, Latvia, Itävalta, Portugali, Romania, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta.

¹⁹ Esimerkiksi Tanska, Kreikka, Irlanti, Malta, Alankomaat, Puola, Suomi, Ruotsi.

²⁰ Esimerkiksi Belgia, Saksa, Espanja, Liettua, Slovakia.

²¹ Esimerkiksi Bulgaria, Ranska, Italia.

²² Esimerkiksi Italia, Puola, Portugali.

²³ Esimerkiksi Bulgaria, Liettua, Romania.

²⁴ Esimerkiksi Belgia, Espanja, Ranska, Kypros, Latvia, Malta, Portugali.

varoitussajalla. Kun rajavartijoilla on toisissa jäsenvaltioissa²⁵ suora pääsy kansallisiin tietokantoihin tai väestörekistereihin, toisissa jäsenvaltioissa²⁶ heidän on pyydettävä tietoja viranomaisilta ja paikallisilta tuomioistuimilta.

Liikenteenharjoittajien vastuuta koskevan EU:n lainsäädännön ja etenkin 28. kesäkuuta 2001 annetun direktiivin 2001/51/EY²⁷ mukaan liikenteenharjoittajien on varmistettava, että kolmansista maista tulevilla matkustajilla on jäsenvaltioiden alueelle matkustamiseen oikeuttavat matka-asiakirjat. Tällöin **liikenteenharjoittajat** voivat tarkastaa lapsen henkilöllisyyden ja suhteen hänen seurassaan oleviin aikuisiin. Tutkimuksessa kävi ilmi, että liikenteenharjoittajat kiinnittävät erityistä huomiota yksin matkustaviin lapsiin, kun taas yhden vanhemman seurassa matkustavaan lapseen kiinnitetään paljon vähemmän huomiota. Lentokoneella yksin matkustavat lapset vaikuttavat olevan parhaiten ”turvassa”, koska lentoyhtiöt noudattavat Kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) yksin matkustavien lasten käsittelyä koskevia suuntaviivoja²⁸ ja koska useimmilla lentoyhtiöillä on käytössä erityinen palvelu yksin matkustaville lapsille. Merellä tai maalla matkustaviin lapsiin sovelletaan monipuolisempia menettelyjä. Myös rajavartijoiden ja liikenteenharjoittajien välinen yhteistyö vaihtelee maasta toiseen. Joissakin jäsenvaltioissa liikenteenharjoittajien ja rajavartijoiden välinen yhteistyö on aktiivista ja virallista esimerkiksi epäilyttävien tilanteiden tunnistamisessa, mutta näin ei kuitenkaan ole läheskään aina.

Vaikka huoltajan lupaa koskevat vaatimukset ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa, jäsenvaltiot noudattavat melko samanlaisia **käytäntöjä mahdollisten vaaratilanteiden tunnistamiseksi** (esimerkiksi epäiltäessä kaappausta tai lapsikauppaa). Tilanteen yksilöllinen arvioiminen ja lapsen ja rajavartijan välinen kohtaaminen vaikuttavat siihen, herääkö rajavartijassa epäily. Muun muassa seuraavat tekijät saattaisivat kiinnittää rajavartijan huomion tai ainakin saada hänet tarkastamaan passin tarkemmin: - lapsen ja hänen seurassaan olevan aikuisen eri sukunimet tai erilainen ulkonäkö; - lapsen käytös ja lapsen ja hänen seurassaan olevan aikuisen välinen vuorovaikutus; - lähtö- tai kohdemaat eli maat, joiden tiedetään olevan ihmiskauppareitillä.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että rajavartijoiden päätöksissä lapsen turvallisuus asetetaan yleensä matkustamistarpeen edelle, sillä hiemankin epäilyttävältä vaikuttavissa tilanteissa yleensä turvaudutaan toisen linjan tarkastukseen. Rajalla vaaratilanteissa olevia lapsia koskevista havainnoista (tai edes lasten rajanylityksistä) ei kuitenkaan ole juuri tilastoja.

Rajavartijoiden soveltamat käytännöt perustuvat ammattikoulutuksen, suuntaviivojen, kokemuksen ja terveen järjen yhdistelmään. Vaikka joissakin jäsenvaltioissa²⁹ on tarjolla erityisiä koulutusohjelmia ja monissa muissa jäsenvaltioissa rajavartijat saavat lastensuojelukoulutusta, tutkimuksessa paljastui, että aiheeseen kiinnitetään usein suhteellisen vähän huomiota.

Myös konkreettiset **varoitukset** voivat kiinnittää rajavartijan huomion ja johtaa jatkotoimenpiteisiin. Käytettävissä olevien kansallisten tietokantojen lisäksi kaikissa Schengen-maissa käytetään toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmää (SIS II) tietojen

²⁵ Esimerkiksi Saksa, Viro, Latvia, Alankomaat, Suomi, Ruotsi.

²⁶ Esimerkiksi Tšekki, Malta.

²⁷ EUVL L 187, 10.7.2001, s. 45.

²⁸ Recommended Best Practice for Minors, IATA/CAWG, 41. kokous, 16.–17.5.2007, Tokio.

²⁹ Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarjotaan lapsia koskevaa erityiskoulutusta, jossa sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan rajavalvontalaitoksen lasten suojelua koskevaa säännöstöä ”Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm”.

saamiseksi kadonneiksi ilmoitetuista lapsista tai lapsen seurassa olevaa aikuista koskevista varoituksista. Näissä tapauksissa rajavartijat voivat ottaa yhteyttä lapsen alkuperämaassa sijaitsevaan SIRENE-toimistoon. He voivat myös ottaa yhteyttä alaikäisiä koskeviin kansallisiin yhteispisteisiin (rajavartijan käsikirjan liite 37) sekä tutustua Europolin ja Interpolin tietokantoihin, jotka sisältävät tietoja muun muassa rikollisista ja kadonneista ihmisistä sekä hyväksikäytön uhreiksi joutuneista lapsista.

Kun rajavartijat ovat tunnistanee vaaratilanteen, he soveltavat **kansallisia ohjautumisjärjestelmiä**, jotka ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa. Joissakin jäsenvaltioissa³⁰ ohjautumisjärjestelmien määrittely ja noudattaminen on hyvin tarkkaa, kun taas joissakin niistä päätetään tapauskohtaisesti. Rajavartijat yleensä tietävät, mihin yhteyttä tulee ottaa, mutta aina ei ole tarjolla konkreettista kuvausta siitä, milloin yhteyttä tulee ottaa ja miten tulee menetellä erityisesti tietyissä tilanteissa (esimerkiksi silloin, kun vaaratilanne havaitaan hyvin varhain aamulla tai myöhään illalla).

4. HYVÄT KÄYTÄNNÖT

Lasten suojelemisen parantamiseksi on määritetty hyviä käytäntöjä:

- lastensuojelukoulutuksen tarjoaminen rajavartijoille; joissakin jäsenvaltioissa koulutusta annetaan myös lentoyhtiöiden maahenkilöstölle ja matkustamohenkilökunnalle
- lasten käsittelyyn erityiskoulutuksen saanut rajavartija jokaisessa työvuorossa tärkeimmissä rajanylityspaikoissa
- rajavartijoiden ja lähtöselvityshenkilökunnan vakiintunut yhteistyö suurimmilla lentokentillä
- jos huoltajan lupaa edellytetään, epäilyttävissä tapauksissa luvan aitous varmistetaan ottamalla yhteyttä tähän huoltajaan tai toiseen huoltajaan ja esittämällä hänelle kysymyksiä, jotta voidaan todeta, onko hän todella väittämänsä henkilö
- tiettyä ikää nuorempien lasten tapauksessa lapsi on turvallisempaa viedä rajavartijan tekemään rajatarkastukseen kuin automaattiseen rajatarkastukseen
- rajavartijoiden suora pääsy kansallisiin väestörekistereihin
- selkeiden ohjautumisjärjestelmien perustaminen – mihin viranomaisiin ja milloin vaaratilanteessa on otettava yhteyttä.

5. PÄÄTELMÄT

5.1. ”Yksi henkilö – yksi passi”

Periaatteen ”yksi henkilö – yksi passi” täytäntöönpano vaikuttaisi sujuvan ongelmitta. Alan ammattilaiset ja sidosryhmät katsovat, että periaatteen soveltaminen on tehnyt lasten matkustamisesta turvallisempaa ja nopeuttanut rajan ylittämistä, koska rajavartijat voivat nyt todeta, että lapsi todella on passiin merkitty henkilö. Tämä oli vaikeampaa lasten matkustaessa seuruepassilla.

Jo passiasetuksesta keskusteltaessa nousi esiin kysymys siitä, saataisiinko **laillisten holhoojien nimien merkitsemisestä lasten passeihin** lisäarvoa. Se saattaisi helpottaa rajan

³⁰ Esimerkiksi Bulgaria, Yhdistynyt kuningaskunta.

ylittämistä (sekä matkustajan että rajavartijan kannalta) silloin, kun yhdessä matkustavalla lapsella ja huoltajalla on eri sukunimi. Toisaalta tämä voi aiheuttaa lisäasiakirjojen tarpeen, kun lapsen kanssa matkustaa aikuisia, jotka eivät ole lapsen passiin merkittyjä huoltajia tai laillisia holhoojia. Ylimääräistä hallinnollista rasitusta aiheutuisi siitä, että lapsen passi olisi uusittava, jos huoltajuusjärjestelyt muuttuvat tai huoltajan nimi vaihtuu (esimerkiksi uudelleen avioitumisen yhteydessä). Komissiolla ei ole vielä riittäviä perusteita sille, että tällainen aloite auttaisi tunnistamaan lapsikaupan ja/tai kaappauksen uhreiksi joutuneet lapset ja että asiassa tarvittaisiin siksi EU:n toimia. Komissio on valmis jatkamaan keskustelua eduista ja haitoista jäsenvaltioiden kanssa. Mikään ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita ottamasta käyttöön velvoitetta merkitä huoltajien tai laillisten holhoojien nimet lasten passeihin.

Asetuksen soveltamisalan vuoksi periaate ”yksi henkilö – yksi passi” koskee Schengen-alueeseen kuuluvien maiden kansalaisia. Schengenin rajasäännöstö ei edellytä Schengen-alueelle tultaessa tai siltä poistuttaessa omaa passia **lapsilta, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia**. Lapset, jotka ovat viisumivelvollisia kolmansien maiden kansalaisia, ovat Schengen-alueen viisumin ansiosta yhtä hyvin ”turvassa” kuin sovellettaessa periaatetta ”yksi henkilö – yksi passi”, sillä myös Schengen-alueen viisumissa on ajantasainen kuva lapsesta, vaikka hänet olisikin kirjattu huoltajan passiin. Tämä siis tarkoittaa, että vaikka perheellä olisi yhteinen seuruepassi, kullekin perheen jäsenelle on myönnetty oma kuvallinen viisumi. Konsulaattien on viisumimenettelyn aikana lisäksi tarkastettava, että lapsen puolesta viisumia hakevat henkilöt ovat lapsen huoltajia tai laillisia holhoojia. Tällainen ”suojaus” ei kuitenkaan koske lapsia, jotka ovat sellaisten kolmansien maiden kansalaisia, joihin viisumivelvollisuutta ei sovelleta. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön suosittelema periaate ”yksi henkilö – yksi passi” on kuitenkin jo käytössä useimmissa viisumivapaissa maissa. Siksi komissio ei katso tarpeelliseksi vaatia omaa passia lapsilta, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.

5.2. Unionin tason lainsäädäntö ja käytännöt

Eräät sidosryhmät katsovat, että **tarkemmat suuntaviivat** ja esimerkit parhaista käytännöistä voisivat helpottaa työskentelyä rajanylityspaikoilla. Toisaalta rajavartijoiden kohtaamat erilaiset tilanteet olisi hankalaa tiivistää muodollisiin sääntöihin ja menettelyihin.

Komissio on ehdottanut Schengenin rajasäännöstöön³¹ muutoksia, esimerkiksi rajavartijakoulutuksen yhteiset vaatimukset. Ne sisältäisivät erityiskoulutusta sellaisten tilanteiden tunnistamiseksi ja käsittelemiseksi, joissa on heikommassa asemassa olevia ihmisiä, kuten yksin matkustavia lapsia ja ihmiskaupan uhreja. Muutokset edellyttävät myös, että laaditaan luettelo kansallisista yhteyspisteistä, joiden kanssa voidaan keskustella lapsen tilanteesta (tähän mennessä vapaaehtoinen). Yhteyden ottaminen kansalliseen yhteyspisteeseen olisi pakollista aina, kun on vähäenkään epäily yksin tai aikuisten seurassa matkustavan lapsen tilanteesta.

Koska lasten rajatarkastusten yhteydessä ilmenee hyvin erilaisia ongelmia, komissio ei pidä tarpeellisenä tehdä muita tarkennuksia EU:n lainsäädäntöön. Komissio on kuitenkin valmis tarkastelemaan muita tapoja ohjeistaa rajavartijoita esimerkiksi suuntaviivojen tai koulutuksen muodossa.

Frontexin pitäisi kasvattaa tietoisuutta lasten rajojen ylittämiseen liittyvistä seikoista parantamalla rajavartijakoulutuksen yhteisiä vaatimuksia³² ja/tai kehittämällä erityisen koulutusmoduulin ja/tai suuntaviivoja ja/tai työpajoja tähänastisten saavutusten ja yhteisistä

³¹ KOM(2011) 118 lopullinen.

³² Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, 5 artikla.

operaatioista saatujen kokemusten pohjalta sekä yhteisvaikutuksessa komissiossa jatkuvan konsulipalveluille ja rajavartijoille tarkoitettujen ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevien suuntaviivojen kehittämisen kanssa. Myös jäsenvaltioita kannustetaan painottamaan asiaa enemmän rajavartijoiden koulutuksessa.

Lasten turvallisuus vaikuttaisi olevan erittäin tärkeää rajavartijoille, sillä vähänkin epäilyttävissä tapauksissa lapset useimmiten viedään tarkempaan tarkastukseen. Komissio harkitsee kuitenkin rajavartijan käsikirjan ja viisumisäännöstökäsikirjan mukauttamista ja sen korostamista, että lapsen edun on oltava etusijalla.

5.3. Kansallisen tason lainsäädäntö ja käytännöt

Huoltajan lupaa koskevassa lainsäädännössä ja käytännöissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Vaikka niitä ei ole juuri yhdenmukaistettu, rajavartijoiden soveltamat lasten rajatarkastusta koskevat käytännöt ovat melko samanlaisia.

Ei voida kuitenkaan yleistää, että lapset olisivat paremmin turvassa jäsenvaltioissa, joiden rajalla vaaditaan huoltajan lupa. Jotkin alan toimijat huomauttavat, että huoltajan lupalomake on helppo väärentää, toiset taas katsovat luvan mutkistavan asioita tarpeettomasti erityisesti silloin, kun passin myöntämiseen edellytetään huoltajan suostumus. Useat sidosryhmät kuitenkin kannattavat standardoidun huoltajan lupalomakkeen kehittämistä Schengen-alueen rajat ylittävälle (Frontex) matkoille tai kansainvälisille matkoille (ICAO). Yhdenmukaistamisen myötä matkailijoiden olisikin helpompaa tietää, mitä huoltajien lupatai suostumusasiakirjoja rajalla vaaditaan lapsen seurassa matkustavalta aikuiselta ja yksin matkustavalta lapselta. Siksi komission ja jäsenvaltioiden olisi syytä seurata keskustelua Consent to travel -lupalomakemallin mahdollisesta kehittämisestä. Lomakemallin kehittämistä ehdotti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin pysyvä toimisto³³, ja sitä käsittelee mahdollisesti myös ICAO.

Koska jäsenvaltioissa on erilaisia säännöksiä erityisesti huoltajan luvan tarpeesta rajalla, **luotettavien tietojen antaminen suurelle yleisölle** on erityisen tärkeää. Matkailijat saavat helposti tietoa passi- ja viisumivaatimuksista useilla eri kielillä, mutta huoltajan luvan kaltaisten lisäasiakirjojen tarpeesta on vaikeaa löytää konkreettisia tietoja. Tiedot ovat usein saatavissa ainoastaan jäsenvaltion kielellä, niiden löytäminen on vaikeaa ja ne ovat joskus jopa ristiriidassa muiden tietolähteiden kanssa. Myöskään EU:n virallisessa Europa Portal -verkkosivustossa ei ole tietoa aiheesta. Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellinen verkosto on ryhtynyt valmistelemaan tiedotetta lasten laillista siirtämistä toiseen valtioon koskevista yksityisoikeudellisista näkökohdista. Tiedote laaditaan jäsenvaltioilta saadun palautteen pohjalta, ja se tulee luettavaksi Euroopan oikeusportaaliin³⁴. Lisäksi komissio on valmis parantamaan europa.eu/travel-verkkosivustoaan jäsenvaltioilta saamansa palautteen pohjalta. Jäsenvaltioiden olisi myös parannettava tuntuvasti rajat ylittäviä lapsia koskevista vaatimuksista suurelle yleisölle jaettavan tiedon laatua.

Kun rajavartijat tunnistavat mahdollisen vaaratilanteen, heidän soveltamansa menettelyt ja tietonsa käytettävissä olevista **kansallisista ohjautumisjärjestelmistä** ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa. Ainoastaan muutamassa jäsenvaltiossa näyttäisi olevan selkeä kansallinen ohjautumisjärjestelmä. Siksi jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään asianmukaisia kansallisia ohjautumisjärjestelmiä ja toimittamaan rajanylityspaikoille tietoa näistä järjestelmistä, jotta rajavartijat tietävät milloin ja mihin ottaa yhteyttä ja mistä kukin toimija

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

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

on vastuussa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää rajavartijoiden vaikeuksiin tasapainottelussa lapsen edun turvaamisen ja matkanteon mahdollisen hankaloitumisen välillä. Ihmiskaupan vastaisen työn saavutuksia voitaisiin käyttää innoittajana ohjautumisjärjestelmien kehittämisessä.

Rajalla vaaratilanteissa olevia lapsia koskevista havainnoista (tai lasten rajanylityksistä yleensä) sekä lapsikaupasta ja lasten kaappauksista **on vain vähän tilastotietoja**. Jotta voitaisiin kehittää lisää tietoon perustuvia toimintavaihtoehtoja, jäsenvaltioita ja Frontexia kannustetaan parantamaan lasten rajan ylittämistä koskevien tietojen ja tilastojen keruuta.