

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 6.5.2010
KOM(2010)213 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskeva toimintasuunnitelma (2010–2014)

SEK(2010)534

1. JOHDANTO

Ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyvät haasteet ovat kasvamassa: EU:n alueelle saapuu huomattavia määriä alle 18-vuotiaita kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, joilla ei ole mukanaan heistä vastuussa olevaa aikuista tai jotka ovat jääneet ilman huoltajaa tultuaan EU:n alueelle.¹ Vaikka eräisiin jäsenvaltioihin saapuu paljon enemmän ilman huoltajaa olevia alaikäisiä kuin muihin jäsenvaltioihin, ongelma koskettaa yhtä lailla kaikkia.

Ilman huoltajaa olevista alaikäisistä ei ole olemassa kovinkaan paljon tilastotietoja, tai tilastot eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Kattavimmat ja vertailukelpoisimmat tilastot koskevat niitä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka hakevat turvapaikkaa. Euroopan muuttoliikeverkoston tietojen² mukaan ilman huoltajaa oleva alaikäiset tekivät vuonna 2008 yhteensä 11 292 turvapaikkahakemusta tutkimukseen osallistuneissa 22 jäsenvaltiossa³. Vuonna 2007 tehtiin yhteensä 8 030 tällaista turvapaikkahakemusta. Näin ollen hakemusten määrä kyseisissä jäsenvaltioissa lisääntyi 40,6 prosenttia vuonna 2008. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten kansalaisuusvaltio vaihteli; tosin Afganistan, Irak ja eräät Afrikan maat olivat hyvin edustettuina.

Miksi näitä erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia saapuu EU:n alueelle? Syitä on useita: lapset pakenevat sotaa ja konflikteja, köyhyyttä ja luonnonkatastrofeja tai syrjintää ja vainoa, perhe lähettää lapsen etsimään parempia elinolosuhteita tai koulutusta ja hyvinvointia, myös lääketieteellistä hoitoa, lapset tulevat jäsenvaltioissa olevien perheenjäsentensä luo, tai he voivat olla ihmiskaupan uhreja, joita uhkaa hyväksikäyttö, jne.

Komissio antoi kesäkuussa 2009 tiedonannon⁴, jossa se hahmotteli lasten oikeuksia koskevan EU:n strategian⁵ kehittämistä ja ilmoitti laativansa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman. Eurooppa-neuvoston 10. ja 11. joulukuuta 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa⁶ pidetään tervetulleena komission aikomusta laatia toimintasuunnitelma, joka toimitetaan neuvoston hyväksyttäväksi ja jossa yhdistetään ennaltaehkäisyyn, suojeluun ja tuettuun palauttamiseen tähtääviä toimenpiteitä.⁷ Euroopan parlamentti korosti Tukholman ohjelmasta antamassaan päätöslauselmassa⁸, että EU:n toimintasuunnitelmassa on otettava huomioon muun muassa suojelu, lapsen etujen mukaisten kestävien ratkaisujen löytäminen ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa.

Tukholman ohjelmassa pyydetään erikseen komissiota tutkimaan ”käytännön toimenpiteitä, joilla voidaan helpottaa sellaisten lukuisten ilman huoltajaa tulevien alaikäisten palauttamista, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua”. Analyysien mukaan palauttaminen on kuitenkin vain yksi mahdollinen ratkaisuvaihtoehto, sillä koko kysymys on hyvin monimutkainen ja

¹ Asiakirjassa käytetty ’ilman huoltajaa olevan alaikäisen’ määritelmä perustuu neuvoston direktiivin 2001/55/EY 2 artiklan f alakohtaan.

² Yhteenveto ja jäsenvaltioiden raportit löytyvät Euroopan muuttoliikeverkoston kotisivuilta: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115>.

³ Tutkimuksen ulkopuolelle jäivät Bulgaria, Kypros, Luxemburg, Romania ja Tanska.

⁴ KOM(2009) 262.

⁵ KOM(2006) 367.

⁶ 17024/09, s. 68.

⁷ Ks. myös ”Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi”, KOM(2010) 171 lopullinen.

⁸ P7_TA(2009)0090.

monitahoinen, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on rajalliset mahdollisuudet päättää ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtalosta.

Komissio asettaa lapsen oikeuksista tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa vahvistetut vaatimukset etusijalle kaikissa toimissaan, jotka koskevat ilman huoltajia olevia alaikäisiä. Turvapaikka-asioita, maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa koskevissa EU:n säädöksissä ja rahoitusvälineissä käsitellään jo suoraan tai epäsuorasti ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilannetta ja säädetään heidän osaltaan tavallista tehokkaammasta suojelusta. Johdonmukaisuutta ja yhteistyötä on kuitenkin lisättävä EU:n sisällä ja EU:n sekä alkuperä- ja kauttakulkumaiden välillä, jotta EU ja jäsenvaltiot voivat saada aikaan konkreettisia ja tehokkaita ratkaisuja. Sen vuoksi tarvitaan EU:n yhteistä lähestymistapaa.

Yhteisen lähestymistavan perustaksi on otettava lapsen oikeuksien kunnioittaminen sellaisina kuin ne määritellään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista. Erityisesti on otettava huomioon lapsen etu, joka on asetettava etusijalle kaikissa lapsia koskevissa viranomaisen toimissa⁹. On huolehdittava siitä, että kaikki lapset saavat tarvitsemaansa suojelua ja että kaikkia lapsia kohdellaan ensisijaisesti lapsina heidän maahanmuuttaja-asemastaan, kansalaisuudestaan ja taustastaan riippumatta.¹⁰ Keskeisessä asemassa on myös jäsenvaltioiden keskinäinen ja jäsenvaltioiden sekä alkuperä- ja kauttakulkumaiden välinen solidaarisuus ja vastuun jakaminen samoin kuin tehokas yhteistyö kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Jäsenvaltioille¹¹ ja kansalaisjärjestöille järjestetyn kuulemisen sekä kohdennettujen tutkimusten, lähinnä Euroopan muuttoliikeverkoston¹² ja Euroopan unionin perusoikeusviraston¹³ raporttien, pohjalta on yksilöity useita ongelmia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Niiden pohjalta toimintasuunnitelmassa käsitellään aluksi asiaa koskevien tietojen puutteellisuutta, minkä jälkeen hahmotellaan kolme keskeistä toimintalinjaa: ehkäisy, alueelliset suojeluohjelmat sekä vastaanotto ja kestävien ratkaisujen löytäminen. Suojelu ja lapsen edun huomioiminen on sisällytetty kaikkiin toimiin.

2. TIEDOT

Jotta tilanne voidaan arvioida asianmukaisesti ja löytää sopivat ratkaisut, on ensin laadittava tarkka arvio selkeiden, luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen pohjalta.

Tilastoista annetussa asetuksessa¹⁴ velvoitetaan jäsenvaltiot toimittamaan vuosittain eriteltyt tilastot ainoastaan sellaisista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua. Tämän takia kaikista EU:n alueelle ilman huoltajaa saapuvista alaikäisistä ei ole olemassa yhdenmukaisia ja kattavia tilastotietoja. Tilastoihin olisi sen vuoksi sisällytettävä tiedot kaikista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä.

⁹ EU:n perusoikeuskirjan 24 artikla ja lapsen oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen 3 artikla.

¹⁰ Perusoikeuskirjan 24 artikla ja YK:n yleissopimuksen 3 artikla.

¹¹ Käsittää myös vastaukset kyselylomakkeeseen, neuvoston asiakirja 16869/09.

¹² Ks. Euroopan muuttoliikeverkoston raportti.

¹³ Julkaistu 30.4.2009, saatavilla osoitteessa www.fra.europa.eu.

¹⁴ Asetus (EY) N:o 862/2007.

Komissio ja erillisvirastot¹⁵ tukevat jo tilastointipyrkimystä aihetta koskevilla tutkimuksilla. Olemassa olevien verkostojen, kuten Euroopan muuttoliikeverkoston, olisi tuettava jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa.

Jotta voidaan tehdä tehokasta yhteistyötä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa, tarvitaan enemmän tietoa muuttoreiteistä ja rikollisverkostoista. Tietoa voidaan kerätä yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa, ja tiedot voidaan sisällyttää järjestelmällisesti asianomaisten maiden muuttoprofiileihin. Frontex on lisäksi ottanut käyttöön Frontex-riskianalyyysiverkoston ja kehittänyt laitonta muuttoliikettä koskeviin eri indikaattoreihin perustuvaa tiedonkeruuta. Europol puolestaan kerää tietoa rikollisesta toiminnasta.

¹⁵ Perusoikeusvirasto, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex), Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto.

Lainsäädännön arviointi ja täytäntöönpano

- Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot hyödyntäisivät tilastoista annettuun asetukseen perustuvia erittelyjä ja lisäerittelyjä mahdollisimman tehokkaasti kerätäkseen kattavat tiedot ilman huoltajaa olevista alaikäisistä. Jos tällä tavoin ei päästä tavoitteeseen, tarvittavat tiedot olisi kerättävä suoraan jäsenvaltioiden viranomaisilta.

Virastot ja verkostot

- EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä nykyisiä virastoja ja verkostoja parantaakseen ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien tietojen keruuta ja vaihtoa seuraavin keinoin:
 - tehostetaan huomattavasti jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa Euroopan muuttoliikeverkoston ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston puitteissa;
 - vahvistetaan Frontexin ja Europolin roolia tietojen keruussa ja analysoinnissa hyödyntämällä kaikkia saatavilla olevia tietolähteitä, myös maahanmuuttoasioiden yhteyshenkilöverkostojen keräämiä tietoja.
- Frontexia kehoitetaan
 - tekemään Frontex-riskianalyysiverkoston kautta kerättyjen tietojen pohjalta vuosittain analyysi, jotta jäsenvaltiot saavat tarvitsemansa riskianalyysit EU:n jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävistä ilman huoltajaa olevista alaikäisistä;
 - laatimaan haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, esimerkiksi ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, koskevat indikaattorit yhteistoimintaraportteja varten;
 - laatimaan erityinen riskianalyysi ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin kohdistuvista uhkista.
- Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa kehoitetaan
 - keräämään tietoa ja laatimaan alkuperämaista kartoituksia, joista on hyötyä arvioitaessa ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelun tarvetta ja joiden avulla voidaan tukea laadukasta päätöksentekoa;
 - seuraamaan turvapaikkaa hakeneiden, ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilannetta erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joita ongelma koskettaa eniten.

Tiedottaminen

- Komissio kannustaa jäsenvaltioita ja asianomaisia virastoja ja verkostoja parantamaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien tietojen kattavuutta.
- Komissio pyrkii huolehtimaan siitä, että tärkeimpien alkuperä- ja kauttakulkumaiden muuttoprofiileihin lisätään ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskeva osuus.

3. RISKIALTTIIN MUUTTOLIIKKEEN JA LAPSICAUPAN EHKÄISEMINEN: PARANNETAAN KOLMANSIEN MAIDEN SUOJELUVALMIUKSIA

3.1. Ehkäisy

Riskialttiin muuttoliikkeen ja lapsikaupan ehkäisyminen on ensimmäinen askel pyrittäessä ratkaisemaan ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyvät haasteet. Toimet ja politiikat on suunniteltava vastaamaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten alaryhmiä (esim. turvapaikanhakijat, ihmiskaupan uhrit, EU:n alueelle työntekoa tai muuta tarkoitusta varten laittomasti saapuvat alaikäiset) ja/tai kutakin alkuperämaata tai lähtöaluetta. Alkuperä- ja kauttakulkumaat on ehdottomasti saatava mukaan toimintaan, samoin kuin kentällä toimivat kansalaisjärjestöt ja kansainväliset järjestöt. Edellä mainitut yhteistyön muodot eivät vaikuta mitenkään ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua EU:n alueella.

Toimet voidaan jakaa neljään pääryhmään. Ensinnäkin EU:n ja sen jäsenvaltioiden on jatkettava toimia, joilla pyritään ottamaan muuttoliike ja erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten muutto huomioon kehitysyhteistyössä ja sen keskeisillä osa-alueilla, joita ovat köyhyyden vähentäminen, koulutus, terveys, työllisyyspolitiikka, ihmisoikeudet ja demokratiakehitys sekä konfliktien jälkeinen olojen ennalleen palauttaminen. Näin voidaan puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja tarjota lapsille heidän alkuperämaassaan sopiva kasvuympäristö, hyvät mahdollisuudet henkilökohtaiseen kehitykseen ja riittävä elintaso.

Kaksi muuta toimintalinjaa voidaan kohdistaa lapsiin sekä niihin, jotka ovat tai todennäköisesti joutuvat olemaan yhteydessä lapsiin. Alkuperä- ja kauttakulkumaissa olisi tuettava kohdennettuja tiedotus- ja koulutustoimia, joiden avulla voidaan tehostaa ihmiskaupan mahdollisten uhrien varhaista havaitsemista ja suojelua. Toimet olisi suunnattava laajalle yleisölle sekä mahdollisille uhreille ja heidän läheisilleen, lainvalvontaviranomaisille, rajavartijoille ja muille keskeisille toimijoille. Lapsille ja heidän perheilleen olisi tiedotettava vastaavien toimien avulla riskeistä, joita liittyy EU:hun suuntautuvaan laittomaan muuttoliikkeeseen, sekä vaihtoehtoisista opiskelu-, koulutus- ja työmahdollisuuksista alkuperämaassa ja laillisista keinoista opiskella EU:ssa. Lisäksi paikallistasolla voitaisiin järjestää kohdennettuja kampanjoita esimerkiksi kouluissa ja tekemällä yhteistyötä niiden yhteisöjen kanssa, joista alaikäiset ovat lähteneet. Muuttoliikkeen ja ihmiskaupan keskeisiin kysymyksiin erikoistuneet asiantuntijat voisivat arvioida riskialttiit tilanteet ja puuttua asiaan jo varhaisessa vaiheessa.

Myös EU:ssa olevat maahanmuuttajayhteisöt olisi otettava mukaan alkuperämaissa järjestettäviin tiedotustoimiin. Lisäksi olisi hyödynnettävä alkuperäisten yhteisöjen epävirallisia viestintäkanavia, jotta voidaan kumota virheelliset käsitykset elämästä Euroopassa. Myös median rooli alkuperämaissa olisi otettava huomioon.

EU aikoo jatkossakin edistää sellaisten lastensuojelujärjestelmien kehittämistä, joissa yhdistyvät kaikki eri sosiaalialojen tarpeelliset palvelut. Näin voidaan ehkäistä ja torjua lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa, hyväksikäyttöä, riistoa ja laiminlyöntiä, tukea oman perheensä ulkopuolelle joutuneita lapsia ja tarjota suojelua laitoksissa oleville lapsille. Lisäksi EU jatkaa tukeaan väestörekisterijärjestelmille, joiden avulla varmistetaan, että kaikki lapset rekisteröidään lain mukaan ja että he voivat siten hyödyntää lakisääteisiä oikeuksiaan. Näillä järjestelmillä on keskeinen osa lasten suojelussa.

Edellä mainittuja toimia voidaan tukea EU:n ulkoisista yhteistyövälineistä, kuten siirtolais- ja turvapaikkakysymysten temaattisesta ohjelmasta kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten, jäljempänä 'temaattinen ohjelma', maantieteellisistä välineistä, kuten Euroopan kehitysrahastosta, liittymistä valmistelevalta tukivälineestä ja eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä, sekä kehitysyhteistyön rahoitusvälineen maantieteellisistä ohjelmista. Lisäksi olisi huolehdittava koordinoinnista tähän alaan liittyvien EU:n sisäisten rahastojen kanssa.

Rahoitus

EU:n ja jäsenvaltioiden ulkoisista yhteistyövälineistä olisi

- rahoitettava tehokkaasti ja koordinoitusti EU:n ulkopuolisissa maissa hankkeita, joilla ehkäistään lasten riskialtista muuttoliikettä ja lapsikauppaa erityisesti tarjoamalla lapsia hyödyttäviä vaihtoehtoja alkuperämaassa/-alueella;
- rahoitettava yhteistyössä alkuperämaiden keskus- ja paikallisviranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa:
 - riskiryhmiin kuuluville lapsille tarkoitettuja tiedotusohjelmia sekä muita ehkäiseviä toimia paikallistasolla, kouluissa, yhteisöissä ja perheiden parissa;
 - työntekijöille tärkeimmillä alkuperäalueilla annettavaa koulutusta, jonka tavoitteena on havaita riskitilanteet ja puuttua asiaan perheiden ja yhteisöjen tasolla;
 - tärkeimmissä alkuperämaissa tehtävää tutkimusta, jolla pyritään selvittämään lasten muuttoliikkeen – sekä omaehtoisen että muista riippuvaisen – taustalla vaikuttavat syyt;
- tuettava toimia, joilla pyritään suojaamaan lapsia kaikenlaiselta väkivallalta ja riistolta. Erityisesti tuetaan lastensuojelu- ja väestörekisterijärjestelmien kehittämistä.

Suhteet kolmansiin maihin

EU:n ja jäsenvaltioiden olisi

- otettava lastensuojeluasiat säännöllisesti esille EU:n ja kolmansien maiden välillä ihmisoikeus- ja muuttoliikekysymyksistä käytävässä vuoropuhelussa;
- tarkasteltava järjestelmällisesti mahdollisuutta sisällyttää kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin erityiset määräykset, jotka koskevat ilman huoltajaa olevien alaikäisten muuttoliikettä ja yhteistyötä esimerkiksi ehkäisyn, perheenjäsenten jäljittämisen, palauttamisen tai uudelleensopeuttamisen alalla.

Ihmiskaupan torjunta

EU:n ja jäsenvaltioiden olisi

- vahvistettava ihmiskaupan lapsiuhreja koskevia toimia antamalla heille apua ja suojelua heti varhaisvaiheessa ja ohjaamalla heidät asianomaisten viranomaisten luo siinä maassa,

jossa heidät löydetään. Avun olisi käsitettävä ainakin ihmiskaupan uhreja koskevassa direktiivissä¹⁶ tarkoitetut toimet;

- parannettava kolmansien maiden valmiuksia torjua ihmiskauppaa sekä suojella ja avustaa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ottaen huomioon lapsen etu sekä kansainväliset normit ja sopimukset, lapsen kansallisuudesta riippumatta;
- pantava täytäntöön ihmiskauppaa koskevaan toiminta-asiakirjaan sisältyvät ehkäisevät toimet ja tuettava ihmiskaupan torjuntaa koskevia alueellisia sopimuksia.

Viisumit ja tiedottaminen

- Jäsenvaltioiden konsulaattien olisi arvioitava lasten puolesta tehdyt viisumihakemukset perinpohjaisesti.
- Komissio aikoo lisätä maahanmuuttoasioiden portaaliin erityisen viittauksen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, jotta potentiaaliset muuttajat saisivat asianmukaista tietoa.

3.2. Suojeluohjelmat kolmansissa maissa

Alaikäisiä ei saisi pakottaa vaaralliselle matkalle kohti Euroopan unionia hakemaan kansainvälistä suojelua. Tämä ei kuitenkaan vaikuta EU:n velvollisuuteen tarjota suojelua sitä tarvitseville. Sen vuoksi on tärkeä perustaa suojeluohjelmia ja/tai jatkaa jo perustettujen ohjelmien rahoittamista lähellä alkuperämaita.

Lapsen oikeuksia koskevien suuntaviivojen¹⁷ mukaisesti EU aikoo jatkossakin edellyttää, että unionin rahoitusta saavat huolehtivat ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelusta ja avustamisesta ja että rahoitettaviin hankkeisiin sisältyy ainakin koulutusta ja terveydenhuoltoa sekä tietoa alaikäisten oikeuksista ja heihin sovellettavista menettelyistä.

EU:n ja jäsenvaltioiden olisi jatkossakin huolehdittava seuraavista toimista:

Rahoitus

- Rahoitetaan toimia, joilla tarjotaan alaikäisille turvapaikanhakijoille ja pakolaisille apua ja suojellaan heitä esimerkiksi hyväksikäytöltä ja pakkovärväykseltä, jota harjoittavat muun muassa rikollisryhmät.

Suhteet kolmansiin maihin

- Autetaan kolmansia maita parantamaan oikeudellisia ja hallinnollisia valmiuksiaan tunnistaa alaikäiset turvapaikanhakijat ja ihmiskaupan uhrit sekä luodaan erityiset tukiohjelmat.
- Sisällytetään lasten auttamista ja suojelua koskevat toimet alueellisiin suojeluohjelmiin ja laajennetaan suojeluohjelmia niin, että ne kattavat myös muita alueita, jotka ovat keskeisiä EU:hun suuntautuvien muuttovirtojen ja suojelutarpeiden kannalta.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 2004/81/EY.

¹⁷ EU:n suuntaviivat lapsen oikeuksien edistämiseksi ja suojaamiseksi, EU:n neuvosto, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

4. VASTAANOTTO JA MENETTELYLLISET TAKEET EU:SSA

Siitä hetkestä alkaen kun ilman huoltajaa oleva alaikäinen tavataan Euroopan unionin alueelta tai sen ulkorajalta, häneen olisi sovellettava vastaanottoimenpiteitä ja asianomaisia menettelyllisiä takeita, kunnes hänen tilanteeseensa löydetään kestävä ratkaisu. Kansalaisjärjestöjä olisi kannustettava osallistumaan entistä aktiivisemmin koko prosessiin. Tarvitaan asianmukaisia toimia, joilla voidaan varmistaa 18 vuotta täyttävien nuorten joustava siirtyminen aikuisuuteen ilman, että he ovat vaarassa menettää oikeuden suojeluun ja tukeen.

4.1. Alkuvaiheen menettelyt ja suojelunormit

Muuttoliikettä koskevissa EU:n säädöksissä on jo säännöksiä ilman huoltajaa olevien alaikäisten tehostetusta suojelusta. Säännöksiä sovelletaan kuitenkin tapauskohtaisesti riippuen siitä, onko kyse turvapaikanhakijoista, pakolaisista, laittomasti maassa oleskelevista vai ihmiskaupan uhreista. Myöskään vastaanoton ja tarjottavan avun taso ei ole sama kaikissa säädöksissä. Eräissä jäsenvaltioissa ongelmia aiheuttavat myös valtioiden rajat ylittävät tapaukset / kauttakulkualueet. Sen vuoksi olisi ratkaistava nämä tilanteet, joissa suojelu saattaa olla puutteellista.

EU:n lainsäädännössä ei velvoiteta nimittämään ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle edustaja heti, kun alaikäinen tulee viranomaisten tietoon, eli ennen kuin asiaa koskevien säädösten soveltaminen alkaa. Edustaja mainitaan erikseen vain turvapaikanhakijoiden yhteydessä. Vaikka ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarjottavista merkittävistä vähimmäistakeista säädetään palauttamisdirektiivissä, tilapäistä suojelua koskevassa direktiivissä, ihmiskaupan uhreja koskevassa direktiivissä¹⁸ ja keskeisissä kansainvälisissä asiakirjoissa¹⁹, niissä jätetään kuitenkin harkintavaltia myös jäsenvaltioille. Myöskään edustajien valtuuksista, heille asetetuista vaatimuksista ja heidän roolistaan ei ole päästy yhteisymmärrykseen. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille olisi annettava tietoa heidän oikeuksistaan. Lisäksi alaikäisten olisi voitava hyödyntää kaikkia mahdollisia valitus- ja seurantakeinoja.

Aina kun tavataan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, heidät olisi erotettava aikuisista ja heidän yhteytensä ihmiskauppiaisiin tai salakuljettajiin olisi katkaistava, jotta heitä voidaan suojella ja estää heitä joutumasta (uudelleen) uhreiksi. Heti alkuvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota suojeluun sekä profiloitava alaikäiset, jotta voidaan tunnistaa kaikkein suojattomimmassa asemassa olevat. Jotta saadaan lasten tunnistamisessa ja perheenjäsenten jäljittämisen tarvittavat tiedot, on sovellettava kaikkia lainsäädännössä tarkoitettuja keinoja ja pyrittävä saavuttamaan lapsen luottamus. Näin voidaan varmistaa, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset eivät katoa majapaikastaan, sekä löytää ihmiskauppiat tai salakuljettajat ja asettaa heidät syytteeseen.

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille olisi aina järjestettävä asianmukainen majoitus, ja heidän kohtelussaan olisi huomioitava lapsen etu. Jos perustelluista syistä päätetään turvautua poikkeuksellisesti säilöönottoon, olisi sitä sovellettava mahdollisimman lyhyt aika ja ottaen huomioon lapsen etu, sillä säilöönoton olisi aina oltava viimeinen keino.

¹⁸ Direktiivit 2008/115/EY, 2001/55/EY ja 2004/81/EY.

¹⁹ Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohteluun sovellettavat kansainväliset normit lapsen oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen pohjalta yleisessä huomautuksessaan N:o 6 (2005) huoltajaa vailla olevien ja vanhemmistaan eroon joutuneiden lasten kohtelusta heidän lähtömaansa ulkopuolella.

Eräs keskeinen huolenaihe on viranomaisten huostaan otettujen, ilman huoltajaa olevien alaikäisten katoaminen. Osa heistä joutuu (uudelleen) ihmiskauppiainden uhreiksi, osa yrittää saada yhteyden perheenjäseniinsä tai maanmiestensä muodostamiin yhteisöihin muissa jäsenvaltioissa ja/tai päätyy pimeille työmarkkinoille ja kurjiin olosuhteisiin.

Lainsäädäntötoimet

- EU:n olisi otettava käyttöön entistä tiukemmat normit, jotka koskevat ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelua, saattamalla loppuun turvapaikkasäännösten²⁰ tarkistamisesta käytävät neuvottelut ja antamalla kattavaa lainsäädäntöä ihmiskaupasta²¹ ja lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä²².
- Komissio varmistaa, että EU:n lainsäädäntö pannaan täytäntöön asianmukaisesti. Lisäksi komissio harkitsee vaikutustenarvioinnin pohjalta, olisiko nykyisiin säädöksiin tehtävä tiettyjä muutoksia vai tarvitaanko uusi säädös kaikkien ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanottoon ja avustamiseen sovellettavista yhteisistä normeista, jotka koskevat esimerkiksi alaikäisille nimettyjä holhoojia, oikeudellista edustusta, majoitusta ja huolenpitoa, alkuvaiheen haastatteluja, koulunkäyntimahdollisuuksia ja riittävää terveydenhuoltoa.

Tietojen analysointi ja vaihtaminen

- EU:ssa olisi arvioitava erilaisia keinoja, joilla on pyritty ehkäisemään alaikäisten katoaminen, sekä edistettävä parhaita toimintatapoja.
- Jäsenvaltioita kehoitetaan
 - käyttämään ensisijaisesti Schengenin tietojärjestelmään sisältyvää mahdollisuutta tehdä kadonneita henkilöitä koskeva kuulutus silloin, kun ilman huoltajaa oleva alaikäinen on paennut tai poistunut majapaikastaan;
 - harkitsemaan sellaisten seurantamekanismien käyttöönottoa, joiden avulla voidaan valvoa holhoojien toimintaa ja näin varmistaa, että lapsen etu toteutuu koko päätöksentekoprosessin ajan, ja erityisesti ehkäistä hyväksikäyttöä.

²⁰ Ehdotuksilla muutetaan seuraavia säädöksiä: neuvoston direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2008) 815; neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, KOM(2008) 820; neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000 Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, KOM(2008) 825; neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamisesta koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2009) 554; ja neuvoston direktiivi 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, KOM(2009) 551.

²¹ Ehdotus direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta, uhrien suojelemisesta ja puitepäättökseen 2002/629/YOS kumoamisesta, KOM(2010) 95 lopullinen.

²² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja puitepäättökseen 2004/68/YOS kumoamisesta, KOM(2010) 94 lopullinen.

Virastot

- Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa kehoitetaan järjestämään koulutusta ja kehittämään parhaita toimintatapoja, joita sovelletaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto-olosuhteisiin, turvapaikkamenettelyihin ja kotouttamiseen.
- Frontexia kehoitetaan
 - lisäämään rajavartijoiden koulutusohjelmaan koulutusmoduuli, jossa opetetaan tunnistamaan ilman huoltajaa olevat alaikäiset, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa (esim. ihmiskaupan uhriksi joutuneet alaikäiset);
 - sisällyttämään kolmansien maiden kanssa tehtäviin yhteistyösopimukseen erityinen artikla, jossa käsitellään haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, myös ilman huoltajaa olevia alaikäisiä;
 - antamaan teknistä apua kolmansien maiden rajavalvonnasta vastaaville viranomaisille sellaisten rajoilla toteutettavien toimenpiteiden yhteydessä, jotka koskevat ilman huoltajaa olevia alaikäisiä.

Rahoitus

Komissio aikoo

- hyödyntää käytettävissä olevia määrärahoja tehokkaasti holhoojien eurooppalaisten verkostojen tukemiseen, parhaiden toimintatapojen vaihtamiseen sekä esimerkiksi suuntaviivojen ja yhteisten koulutusohjelmien kehittämiseen;
- antaa jäsenvaltioille rahoitusta ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityistarpeet täyttävien vastaanottotilojen luomiseen, edellyttäen että ne täyttävät rahoituksen saamiselle asetetut ehdot.

4.2. Iän arvioiminen ja perheenjäsenten jäljittäminen

Iän arvioiminen on olennaista siksi, että sen perusteella alaikäisille myönnetään useita EU:n lainsäädäntöön pohjautuvia menettelyllisiä ja oikeudellisia takeita. Lisäksi iän arviointia edellytetään tietosuojavaatimuksissa, joita sovelletaan silloin, kun ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia tietoja tallennetaan Eurodaciin ja muihin tietokantoihin.

Iän arvioinnissa sovelletaan monenlaisia menetelmiä ja tekniikoita, joiden luotettavuudesta ja oikeasuhteisuudesta esitetään usein epäilyjä. Arvioinnin lopputuloksesta ei myöskään ole aina mahdollista valittaa.²³ Kuten asiantuntijat ovat korostaneet, holhoojan olisi oltava mukana menettelyn kaikissa vaiheissa, ja alaikäisiä olisi kohdeltava lapsina, kunnes heidän täysi-ikäisyytensä todistetaan.

Perheenjäsenten jäljittäminen on olennainen osa perheen yhtenäisyyden säilyttämistä. Lisäksi perheenjäsenten jäljittäminen liittyy useisiin tätä alaa koskevissa EU:n säädöksissä asetettuihin velvoitteisiin: alaikäistä ei voida poistaa maasta, ellei häntä voida palauttaa perheenjäsenensä tai hänelle nimetyn holhoojan luo tai ellei valtiossa, johon hänet

²³ Ks. Euroopan muuttoliikeverkoston raportti.

palautetaan, ole huolehdittu riittävästä vastaanotto-olosuhteista. Perheenjäsenten jäljittäminen tuottaa jäsenvaltioille kuitenkin suuria ongelmia.

- Komissio aikoo julkaista parhaita toimintatapoja koskevat suuntaviivat yhteistyössä tieteellisten ja oikeudellisten asiantuntijoiden sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kanssa, joka laatii iän arviointia koskevat tekniset asiakirjat.
- Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa kehoitetaan järjestämään koulutusta iän arvioimisesta, kehittämään eurooppalaiseen turvapaikka-alan koulutusohjelmaan lisättävä koulutusmoduuli ja laatimaan käsikirja parhaista toimintatavoista.
- Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä viisumitietojärjestelmää (VIS) heti kun se on toimintavalmis tarkistaakseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten henkilöllisyyden, edellyttäen että heidät on viety rekisteriin, noudattaen VIS-asetuksen²⁴ 19 artiklassa säädetyt vaatimukset.
- Komissio aikoo
 - tukea jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa perheenjäsenten jäljittämisessä maissa, joihin jokin jäsenvaltio on luonut tätä varten toimivat verkostot;
 - edistää yhteisen lähestymistavan (eli parhaita toimintatapoja koskevien suuntaviivojen) soveltamista iän arviointiin ja perheenjäsenten jäljittämiseen sekä näitä kysymyksiä koskevien valitusten ratkaisemiseen.

5. KESTÄVIEN RATKAISUJEN LÖYTÄMINEN

Pyrittäessä kestäviin ratkaisuihin olisi arvioitava yksilöllisesti lapsen etua. Kestäviä ratkaisuvaihtoehtoja ovat seuraavat:

- palauttaminen ja uudelleensopeuttaminen alkuperämaahan;
- kansainvälisen suojelun tai jonkin muun sellaisen oikeudellisen aseman myöntäminen, jonka nojalla alaikäinen voi kotoutua siihen jäsenvaltioon, jossa hän oleskelee;
- uudelleensijoittaminen.

- Toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä päätös ilman huoltajaa olevan alaikäisen tulevaisuudesta mahdollisimman pian (mieluiten kuuden kuukauden kuluessa) ottaen huomioon velvollisuus pyrkiä jäljittämään perheenjäsenet, tutkia mahdollisuuksia kotouttaa lapsi uudelleen alkuperäiseen yhteiskuntaan ja arvioida ratkaisumahdollisuuksia lapsen edun pohjalta.

5.1. Palauttaminen ja uudelleensopeuttaminen alkuperämaahan

On todennäköistä, että monissa tapauksissa on lapsen edun mukaista palauttaa hänet perheensä luo, jotta hän voi kasvaa omassa yhteiskunnassaan ja kulttuurissaan. Tämä huomioon ottaen jäsenvaltioita olisi tuettava luomaan kumppanuussuhteisiin perustuvia innovatiivisia ratkaisuvaihtoehtoja unionin ulkopuolisten alkuperä- ja kauttakulkumaiden

²⁴ Asetus (EY) N:o 767/2008.

kanssa, esimerkiksi rahoittamalla yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen liittyviä toimia. Palauttaminen on kuitenkin vain yksi vaihtoehto, ja lapsen etu on asetettava aina etusijalle erilaisia ratkaisuja pohdittaessa. Ensisijainen ratkaisu on vapaaehtoinen paluu.

Palauttamisdirektiivissä²⁵ säädetään useista sitovista oikeudellisista suojakeinoista, jotka koskevat alaikäisiä. Jäsenvaltioiden on saatettava ne osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään joulukuussa 2010, ja niiden ansiosta tilanne useissa jäsenvaltioissa paranee merkittävästi. EU:n lainsäädännössä on kuitenkin edelleen eräitä puutteita, jotka liittyvät ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojeluun. Ongelmallista on varsinkin se, että jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta direktiiviä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saadaan kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajaa. Näin ollen tähän ryhmään kuuluvat ilman huoltajaa olevat alaikäiset eivät välttämättä voi hyödyntää direktiivissä säädettyjä oikeudellisia suojakeinoja. Jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava ja kunnioitettava niitä takeita ja perusoikeuksia, jotka sisältyvät kansalliseen lainsäädäntöön, EU:n perusoikeuskirjaan, lapsen oikeuksista tehtyyn YK:n yleissopimukseen ja Euroopan neuvoston asiakirjoihin. Tilannetta olisi analysoitava vielä tarkemmin.

Lisäksi, vaikka holhoojien turvapaikanhakijoille antama apu ja palauttamisprosessissa tarvittava apu eroavat toisistaan, olisi pyrittävä varmistamaan tuen jatkuvuus turvapaikka- ja palauttamismenettelyissä. EU:n tekemät takaisinottosopimukset kattavat myös alaikäiset. Koska sopimusten soveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon EU:n muussa lainsäädännössä annetut takeet, niissä ei ole erityisiä määräyksiä alaikäisten suojelusta.

Alaikäiset tarvitsevat jatkuvaa ja johdonmukaista tukea, myös palauttamisen aikana ja sen jälkeen. Palauttaminen on aina toteutettava turvallisesti, lapsen tarpeet ja sukupuoli huomioon ottaen. Haasteena on varmistaa, että alaikäisten palauttamisessa noudatetaan kansainvälisiä normeja ja että alaikäiset hyväksytään takaisin omaan yhteisönsä. Tarvitaan paikallistason toimia, jotta perheet ja yhteisöt saadaan toivottamaan alaikäinen tervetulleeksi ja jotta voidaan ehkäistä leimautuminen ja uudelleen uhriksi joutuminen ihmiskauppatapauksissa. Voidaan esimerkiksi tarjota koulutusta ja auttaa alkuperämaita parantamaan lasten ja nuorten opiskelu- ja työmahdollisuuksia nykyisiä rahoitusvälineitä hyödyntäen. Uudelleensopeutumista olisi lisäksi seurattava, jotta voidaan ehkäistä vakavat ongelmat.

Euroopan paluurahastosta voidaan rahoittaa²⁶ toimia, joiden tavoitteena on alaikäisiä koskevien palauttamisdirektiivin säännösten täytäntöönpano. Lisäksi temaattisesta ohjelmasta annetaan jatkossakin tukea kolmansille maille, jotta nämä voisivat ratkaista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyvät haasteet. Jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden olisi hyödynnettävä kyseisiä resursseja kohdennettuihin toimiin.

Komissio aikoo jatkossa keskittyä seuraaviin toimiin:

Rahoitus

- Asetetaan etusijalle ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien toimien rahoittaminen paluurahastosta ja temaattisesta ohjelmasta. Rahoitusta myönnetään mm.
 - hankkeisiin, jotka koskevat paluun jälkeistä seurantaa erityisesti niiden lasten kohdalla, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi;

²⁵ Neuvoston direktiivi 2008/115/EY.

²⁶ Ks. asiakirja SOLID 2008-21.

- sellaisten toimien tukemiseen, joilla saatetaan yhteen lapset ja vanhemmat jäsenvaltioissa ja alkuperämaissa toteutettavien perheenjäilyshankkeiden avulla;
- perheiden ja yhteisöjen tukemiseen uudelleensopeuttamisen yhteydessä;
- alkuperämaiden viranomaisten tukemiseen esimerkiksi palauttamisen hallinnoinnin, koulutuskeskusten perustamisen, perheiden ja palautettujen alaikäisten tukemisen, ihmiskaupan uhrien suojelun ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemisen yhteydessä;
- tutkimuksiin ja selvityksiin;
- sellaisiin hankkeisiin ja toimiin, joilla luodaan alkuperämaissa opiskelu- ja koulutusmahdollisuuksia kaikkia alaikäisiä varten.

Lainsäädännön seuranta

- Toteutetaan tutkimus jäsenvaltioiden toimintatavoista ja lainsäädännöstä, jotka koskevat ilman huoltajaa olevien alaikäisten palauttamista sekä takaisinottosopimusten soveltamisalaan kuuluvien, ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilannetta.
- Edistetään lasten tarpeet täyttäviä parhaita toimintatapoja jäsenvaltioissa.

5.2. Kansainvälinen suojelu tai muu oikeudellinen asema sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten kotouttaminen

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille voidaan myöntää pakolaisasema tai toissijaista suojelua, jos EU:n lainsäädännössä asetetut edellytykset täyttyvät. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityisen haavoittuva asema huomioon ottaen tarvitaan toimia, joilla tuetaan heidän kotoutumistaan vastaanottavaan yhteiskuntaan. Tähän liittyviä toimia voidaan rahoittaa Euroopan pakolaisrahastosta.

EU:n lainsäädännössä ja politiikoissa ei oteta kantaa niiden alaikäisten tilanteeseen, joita ei voida palauttaa. Sen vuoksi oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisten inhimillisten syiden, humanitaaristen syiden tai muiden syiden pohjalta ratkaistaan kansallisen lainsäädännön pohjalta. Jos palauttaminen ei ole mahdollista tai jos kotoutumista asuinmaahan pidetään lapsen edun mukaisena, olisi ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle myönnettävä sellainen oikeudellinen asema, joka takaa heille vähintään samat oikeudet ja samantasoisien suojelun kuin heillä oli aiemmin. Lisäksi alaikäisille olisi tarjottava asianmukainen majoitus. Alaikäisiä olisi autettava sopeutumaan vastaanottavaan yhteiskuntaan.

Rahoitus

Jäsenvaltioita kehoitetaan hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti Euroopan pakolaisrahaston ja kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten perustetun eurooppalaisen rahaston tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia.

- Komissio aikoo
 - vahvistaa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia toimia määritellessään yhteisön toiminnan painopisteet rahastojen vuotuisissa työohjelmissa;
 - pohtia, miten ilman huoltajaa olevat alaikäiset voitaisiin ottaa paremmin huomioon uusissa rahoitusvälineissä, joita muuttoliikkeiden hallinnan alalla sovelletaan vuodesta 2014 alkaen;
 - rahoittaa hankkeita, joilla tuetaan laillisen aseman saaneiden ilman huoltajaa olevien alaikäisten kotoutumista, asettaen etusijalle ohjelmat, joilla tuetaan väkivallan tai ihmiskaupan lapsiuhrien toipumista.

Toimintalinjojen kehittäminen

- Ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilanteeseen olisi pyrittävä löytämään ratkaisuja EU:n ja jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikoissa esimerkiksi vaihtamalla ja kehittämällä parhaita toimintatapoja.
- Komissio aikoo
 - käsitellä ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyviä haasteita maahanmuuttajien kotouttamista koskevassa EU:n uudessa toimintasuunnitelmassa;
 - tarkastella ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilannetta suunnitteilla olevassa tutkimuksessa, joka käsittelee sellaisten EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kohtelua, joita ei voida tilapäisesti palauttaa omaan maahansa. Lisäksi komissio aikoo pohtia, tarvitaanko yhteisiä puitteita, jotka koskevat sellaisia ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, joita ei voida palauttaa.

5.3. Uudelleensijoittaminen

Sellaisten ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla, jotka ovat pakolaisina jossakin kolmannessa maassa, voi eräänä vaihtoehtona olla uudelleensijoittaminen EU:hun. Ensin on kuitenkin tarkasteltava huolellisesti lapsen etua sekä mahdollisuutta löytää asiaan jokin muu kestävä ratkaisu.²⁷ Jäsenvaltiot ovat arvioineita tehdessään tiiviisti yhteydessä Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virastoon (UNHCR) ja tämän alan kansalaisjärjestöihin.

- Komissio kannustaa jäsenvaltioita jatkossakin hyödyntämään Euroopan pakolaisrahaston tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia mahdollisimman tehokkaasti uudelleensijoittamisen yhteydessä.

²⁷ KOM(2009) 447.

- Komission ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että alaikäisten erityistarpeet otetaan huomioon valmisteilla olevan EU:n yhteisen uudelleensijoittamisohjelman täytäntöönpanossa.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä toimintasuunnitelmassa on pyritty antamaan käytännön vastauksia ongelmiin, joita aiheutuu siitä, että EU:n alueelle saapuu suuria määriä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Toimintasuunnitelmassa on otettu huomioon lapsen oikeuksien kunnioittaminen ja lapsen etua koskeva periaate. Toimintasuunnitelma on alku pitkälle prosessille, ja sen täytäntöönpano edellyttää tukea ja työpanosta kaikilta sidosryhmiltä – EU:n toimielimiltä ja virastoilta, jäsenvaltioilta, kolmansilta mailta ja kansalaisyhteiskunnalta. Komissio aikoo ehdottaa lähivuosina uusia toimenpiteitä, minkä lisäksi voidaan toteuttaa tutkimuksia, analyysseja ja vaikutustenarviointeja.

Komissio raportoi toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta viimeistään vuoden 2012 puolivälissä ja toisen kerran viimeistään vuonna 2015. Lisäksi se saattaa ehdottaa toimintasuunnitelmaan tehtäviä tarkistuksia ja/tai muita toimenpiteitä.